INFORME ALTERNATIVO 2018

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT



COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PERÚ

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA
COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe Alternativo 2018
Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT

Autor:
Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Coordinadores: Luis A. Hallazi Méndez y Juliana Bravo Valencia

Foto de portada:
CIFOR y Mark Rowland

Ilustraciones:
Willy Zabarburú

Diseño y diagramación
Sonimágenes del Perú s.c.r.l.

Primera edición: Octubre de 2018

Hecho depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2018-15917

Se terminó de imprimir en octubre 2018:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102
Jesús María – Lima, Perú
www.sonimagenes.com

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso y hecho en el Perú

Contenido

PRESENTACIÓN

En el marco de la evaluación del cumplimiento de los convenios ratificados por los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que realiza la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), el Estado peruano da a conocer el presente año, la memoria regular de la implementación del Convenio 169 de la OIT; respondiendo la solicitud directa adoptada en 2017 y publicada en la 107° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) 2018.

Ante ello, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), junto con la organización indígena que reúne el Pacto de Unidad de Pueblos Indígenas y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), además de las organizaciones de la sociedad civil del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos[1], presentamos este informe que visibiliza la situación actual de los pueblos autóctonos del Perú, así como el nivel de ejecución de las obligaciones derivadas del Convenio 169.

El 2 de febrero de 1994, el Perú ratificó el Convenio 169, el cual entró en vigencia un año después. A partir de dicha fecha, el Estado peruano obtuvo el compromiso de velar y garantizar los derechos de los pueblos oriundos en todo el territorio nacional.

Pese a las obligaciones desprendidas del Convenio, como de otros tratados internacionales y normas del ámbito doméstico, hoy en el Perú, se siguen violando los derechos humanos de las poblaciones vulnerables, existentes desde épocas remotas, antes de que se formara el Estado Nacional. Con el tiempo, lograron el reconocimiento de personas jurídicas, sujetas de derechos colectivos.

Han pasado más de dos décadas desde la adopción del Convenio 169 y, desde que el Perú lo ratificó; sin embargo, la situación sigue siendo dramática. Bajo este contexto, aprovechamos para informar a la Comisión sobre aquellos aspectos que más nos preocupan y que son relevantes para la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y su pervivencia.

En 2015, un grupo de organizaciones, muchas de ellas firmantes del informe, sistematizamos información que en esta oportunidad volvemos a señalar, dando cuenta de la persistencia de las violaciones a los derechos y del desconocimiento de las obligaciones internacionales por parte del Perú.

Proponemos un panorama general de la situación de los pueblos indígenas en el Perú, respondiendo las preguntas que hizo la Comisión al Estado peruano. Por lo expuesto, el presente documento se divide en tres capítulos. En el primero, damos respuesta a la solicitud directa realizado al Estado; en el segundo, presentamos información sobre los derechos y las diferentes problemáticas que enfrentan los pueblos indígenas; y en el tercer y último capítulo, proponemos nuestras recomendaciones.

1 Asociación Paz y Esperanza, Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), CooperAcción, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, EarthRights International (ERI), Fórum Solidaridad Perú, Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), Instituto de Defensa Legal (IDL), Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLAS), Instituto del Bien Común (IBC), Red Muqui, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Equidad.

CAPÍTULO 1
RESPUESTA A LA SOLICITUD DIRECTA



De acuerdo a la Solicitud Directa que realizó al Estado peruano, en 2017, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, La Comisión), las organizaciones firmantes damos respuesta sobre los siguientes asuntos:

a. La Comisión solicita al Gobierno que comunique los resultados del III Censo Nacional de Comunidades Indígenas y las indicaciones de las informaciones recogidas en relación con la pregunta sobre autoidentificación étnica.

El artículo 1 inciso 2 del Convenio 169, de la OIT, se refiere a la "autoidentificación subjetiva" como criterio fundamental de la conciencia de la identidad indígena, para determinar los grupos a los que se aplican los derechos colectivos dispuestos en el Convenio. No obstante, en el Perú la idiosincrasia del "indígena", corre el riesgo de viciarse, al relacionarlo con el racismo, discriminación, pobreza, ignorancia y marginación histórica de una población que fue mayoritaria, pero que ha ido menguando en número, por dichas razones.

El III Censo Nacional de Comunidades Indígenas, III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas de 2017, formularon por primera vez la pregunta de autoidentificación étnica. Pero en el diseño e implementación del censo hubo fallos y no se cumplió con el objetivo.

Creemos que las preguntas y las respuestas no tuvieron en cuenta la realidad histórica y social respecto a las dificultades que conlleva la autoidentificación indígena en el

Perú. Hubo poca explicación y difusión sobre la naturaleza y objetivos de la pregunta, lo que dio lugar a dudas, cuestionamientos y malentendidos.

Por otro lado, ni la capacitación a los entrevistadores ni la campaña previa de información y sensibilización sobre el Censo Indígena fueron suficientes. Consideramos que la inclusión del término "mestizo" como alternativa de respuesta, en una sociedad con serios conflictos de identidad cultural, no fue la más apropiada y pudo ser leída o utilizada como un "comodín", prestándose a confusión para las personas encuestadas y, probablemente, contribuyó a la distorsión de los resultados.

Después de más de nueve del censo y, al momento de escribir este informe, los resultados oficiales no han sido entregados. Al respecto, queremos señalar que el Estado peruano debe ser cuidadoso en utilizar la información generada para tomar decisiones en políticas públicas y programas sociales; necesariamente, debe consultar otras fuentes y estudios para intervenir en territorios indígenas, además de cumplir con sus obligaciones en el reconocimiento de la diversidad cultural y así orientar mejor las políticas públicas.

b. La Comisión también solicita al Gobierno que informe sobre la actualización de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI) y toda dificultad identificada durante los procesos de consulta en relación con la identificación de los pueblos indígenas.

No existe información pública sobre la frecuencia y la forma en que se hace la actualización de la BDPI por parte del Viceministerio de Interculturalidad, por lo que carecemos de certeza del contenido. Tampoco existe coordinación con el ente rector en materia de registro y titulación de comunidades campesinas y nativas, como es la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, pese a ser la encargada del registro de las comunidades desde donde se construye la base de datos.

Por su parte, son los gobiernos regionales a través de la Dirección Agraria Regional, los que reconocen y titulan a las comunidades campesinas y nativas. Por ende, cada región posee un registro de comunidades reconocidas y tituladas. Existen tres fuentes de registro de comunidades que no cuentan con una fluida coordinación, generando información deficiente. Hasta el día de hoy, no existe información oficial, actualizada sobre cuántas son, con exactitud, las comunidades campesinas y nativas en el Perú.

Esta situación afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, puesto que, como lo señala la Ley de Consulta Previa, Ley N.° 29785, la BDPI es una herramienta que permite que la administración pública acceda a conocer quiénes son los pueblos indígenas y originarios en el Perú. Es la primera fuente que determina si el derecho colectivo de consulta previa se aplica a una comunidad.

En el Perú, la interpretación extensiva que se da a los pueblos indígenas se relaciona con la organización en las comunidades campesinas y nativas, y estas, de conformidad con la legislación nacional, tienen derecho al reconocimiento formal por parte del Estado, como personas jurídicas. Sin embargo, dicho derecho se ha dado recientemente y de manera restrictiva a partir de la aprobación del Decreto Legislativo N.° 1360. Todo ello, da cuenta de la imposibilidad de identificar y establecer con exactitud a todos los colectivos indígenas del país.

De acuerdo con la información estatal, dentro de la BDPI existen aproximadamente más de 3 000 comunidades campesinas y nativas; pero si revisamos otras fuentes como la del Instituto de Bien Común (IBC) y del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES),

encontramos que los datos oficiales no coinciden, y que hay comunidades que no figuran en la BDPI (aproximadamente 3 500). Esto supone excluir a las comunidades de sus derechos comunes, como el derecho de consulta previa, pues pese a que la propia Resolución Ministerial N.° 202-2012-MC que regula la BDPI, indica que esta no tiene carácter constitutivo de derechos y es referencial. En la práctica, se trata de la primera fuente de verificación pública para ser identificado y reconocido o no como pueblo indígena.

c. La Comisión solicita al Gobierno que comunique las medidas tomadas o contempladas para fomentar el acceso de la mujer indígena a la educación, al mercado de trabajo, a la propiedad de la tierra y su participación en los procesos de consulta previa en condiciones de equidad.

Los esfuerzos del Estado en materia de educación, tierra y territorio, y consulta previa, no parecen ser suficientes, ya que la percepción general de las organizaciones de mujeres indígenas es que, en la práctica, estas acciones no han impactado real ni significativamente en sus vidas[2].

En materia de educación, por ejemplo, se ha avanzado en la construcción de la política y la matriz del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, sometido a consulta previa y que recogió aportes de los pueblos indígenas. Sin embargo, está pendiente su implementación de manera efectiva.

Algunas de las acciones pendientes son:

1. Continuar con el censo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que asegure una información consistente para la toma de decisiones en bono, materiales educativos, contratación docente, etc.
2. Garantizar la sostenibilidad de la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (CONEIB), por ser el espacio de participación de las Organizaciones Indígenas.
3. Organizar la información estadística desagregando los datos de acuerdo al género.

De igual manera, la brecha que existe entre hombres y mujeres indígenas para acceder a la educación, sigue siendo enorme: el 69% de las mujeres indígenas no acceden a la educación secundaria; entre las principales causas predomina el embarazo adolescente y la falta de economía para culminar sus estudios.

El acceso a la tierra y al territorio, por parte de las mujeres indígenas, aún es incipiente, pues muchas no son consideradas comuneras calificadas, es decir, no pueden ejercen a cargos ni participar en la toma de decisiones sobre sus predios. El formato de inscripción en el padrón comunal, solo contempla al hombre como jefe de hogar.

Finalmente, en relación a la consulta previa, hay que resaltar que en los procesos de consulta nacional, la participación de las mujeres ha sido garantizada por las Organizaciones de Mujeres Indígenas. No obstante, en los procesos de consultas locales y regionales, se observó poca asistencia y limitada participación, ocasionando que no sean tomadas en cuenta en las decisiones sobre su territorio y aquello que les puede afectar directamente.

2 Información suministrada por Organización de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Al ser pocas las mujeres que asumen la dirigencia de sus comunidades y de las organizaciones indígenas, se evidencia la falta de políticas que fomenten su intervención efectiva y la equidad de género en los espacios de toma de decisión.

d. La Comisión solicita al Gobierno que informe de manera detallada las medidas de la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Cultura, para formular, implementar y coordinar una política indígena que garantice los derechos colectivos de los pueblos.

El Viceministerio de Interculturalidad cuenta con una Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, sin embargo, aún no se ha implementado. Un fundamental para su implementación conocer de la temática. Pero hemos constatado que muchos funcionarios públicos tienen conocimientos deficientes sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluso en espacios de directa implicancia con la atención y protección.

En cuanto a la asistencia técnica que deberían brindar a diferentes entidades públicas para adecuar sus programas y proyectos desde una perspectiva intercultural y garantizar los derechos colectivos, alcance ha sido limitado. Hecho que puede ser corroborado en los procesos de consulta previa del sector minería, donde la asistencia técnica no ha cumplido con el mandato principal como órgano rector: garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, no se conocen investigaciones ni propuestas en el diseño de políticas culturalmente pertinentes, por parte del Viceministerio de Interculturalidad. La protección y el registro de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, es todavía una deuda pendiente.

Finalmente, el Viceministerio de Interculturalidad, como ente rector de los pueblos indígenas, no ha fiscalizado, intervenido, ni monitoreado en los procesos de la normativa aprobada desde 2013, para la promoción de inversiones que debilitan el marco normativo protector de los derechos indígenas. Frente a la aprobación de diferentes normas que vulneran estos derechos, como la Ley N.° 30230, el Decreto Supremo N.º 001-2015-EM, la Ley N.° 30327, los Decretos Legislativos 1192, 1210 y 1333, Ley N.° 30723, entre otras; el Viceministerio no ha emitido pronunciamiento o informe alguno.

e. La Comisión solicita al Gobierno que indique las medidas tomadas que aseguren a los pueblos interesados su participación en el diseño, implementación y evaluación de esta política. Sírvase también difundir información sobre la necesidad de reforzar la institucionalidad indígena a la que se refiere el Informe Alternativo 2015.

El Estado peruano ha previsto el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) como un espacio dentro del Ministerio de Cultura (MINCU), encargado de coordinar y dialogar con las organizaciones indígenas, no obstante, resaltamos que el diálogo solo se realiza con las organizaciones indígenas nacionales. Además, aunque esto incluye la participación de otros ministerios, estos no han mostrado voluntad de incorporar un enfoque intercultural a sus principales políticas sectoriales.

Cabe destacar que el GTPI es un espacio que se formalizó a través de la Resolución Ministerial 403-2014 -MC y, tal como señala la norma, se encarga de proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas, que requieren ser diseñadas y aplicadas con enfoque intercultural. Al respecto, las organizaciones indígenas han manifestado que este espacio tiene serias limitaciones

en su accionar y poca, o casi ninguna, capacidad para influir sobre los cambios estructurales y propuestas de políticas públicas. Pese a ello, la actual gestión del Viceministerio de Interculturalidad ha insistido en fortalecer el GTPI, pero sin replantear su funcionamiento.

f. La Comisión reitera su solicitud al Gobierno de dar a conocer informaciones concretas y actualizadas sobre los progresos alcanzados en la titulación y registro de tierras efectuados por las autoridades competentes nacionales y regionales, las superficies tituladas en cada región del país, así como los litigios derivados de los procesos.

El Viceministerio de Interculturalidad no posee dicha información, aun cuando es responsable de la BDPI, basada en información vinculada al reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. El ente rector en materia de reconocimiento, titulación y registro de tierras de comunidades, es el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), por medio de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR); sin embargo, no tenemos certeza de la información que manejan. Aunque están obligados a coordinar acciones necesarias para culminar los procesos de saneamiento físico-legal y la titulación de las comunidades, no existe suficiente coordinación intersectorial para avanzar.

La DIGESPACR es un espacio institucional reciente. Data de 2013. Fue elevada a la dirección general en 2017. Los entes competentes de su ejecución, son los Gobiernos Regionales, a través de las Direcciones Regionales Agrarias (DRA), que reconocen y titulan a las comunidades campesinas y nativas.

Esta institucionalidad ha sido analizada por la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo que, a través de informes, han señalado su problemática. A partir de 2014 surgió el interés por la formalización de la propiedad rural con financiamiento externo, es el caso del Proyecto *Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3*, que tiene el mandato de generar un catastro de la propiedad rural. Este proyecto debería proporcionar datos oficiales sobre cuántas son, donde están y cuál es su situación en materia de saneamiento físico-legal y titulación. A la fecha, solo se cuenta con cifras aproximadas, trabajadas por organizaciones de la sociedad civil.

Respecto a los litigios derivados de los procesos territoriales, no hay cifras. La Defensoría del Pueblo ha con sus reportes mensuales de conflictos sociales, aquellos relacionados al territorio que, según la tipología y el nivel de incidencia propuestos por dicha entidad, son considerados conflictos socioambientales, comunales, de demarcación territorial o asuntos de gobierno nacional. Muchos de esos conflictos derivan en procesos de litigio por acciones civiles, penales o administrativas. Lo cierto es que no se halla información sobre la mayoría de los procesos.

g. La Comisión solicita al Gobierno que informe sobre la utilización práctica de las disposiciones de consulta y participación de los pueblos indígenas en la Ley Forestal y Fauna Silvestre, y su reglamento en relación con la explotación de los recursos forestales.

Las organizaciones indígenas nacionales sostienen una evaluación positiva del proceso, pese a que manifestaron que las diferencias no se superaron del todo, limitando su capacidad propositiva. El principal cuestionamiento es la falta de implementación de los aspectos incorporados por los pueblos indígenas.

h. La Comisión solicita al Gobierno que indique si están pendientes otros procesos de categorización de reservas territoriales en reservas indígenas y que informe las eventuales dificultades enfrentadas por las autoridades para proteger y asegurar la integridad de los PIACI, así como las medidas para superarlas.

Sobre la transformación de reservas territoriales en reservas indígenas, señalamos el caso de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), debido a las importantes consecuencias del cambio de denominación en protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI). Se debe tener en claro que este cambio no genera una mayor protección para los PIACI, todo lo contrario: genera una situación de desprotección y de retroceso en las normas que deberían incorporar los estándares internacionales.

Porque, la adecuación normativa implica: pérdida de la garantía de integridad del territorio ancestral de los pueblos referidos, la cual es garantizada por el artículo 3 del Decreto Supremo N.° 028-2003-AG[3], Decreto de creación de la RTKNN; y eliminaría la prohibición del "otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de los recursos naturales[4]", prohibición sustituida por la configuración de una opción para el otorgamiento de nuevos derechos de exploración y explotación, señalada en el artículo 5.c. de la Ley N.° 28736[5] para protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

De esta manera, se pierde la intangibilidad de los territorios, promueve la colonización en la zona, el ingreso de agentes extraños a los pueblos y la actividad económica (legal e ilegal). Todo esto vulnerando el principio de no regresividad en materia de derechos humanos que señala que, una vez establecido un mínimo de protección en favor de las personas, el Estado no puede modificar la normativa generando una disminución en el mínimo ya otorgado. Esto constituye una violación de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de protección a los PIACI.

i. La Comisión solicita al Gobierno que informe acerca de la adopción del Plan sectorial de salud intercultural y las medidas para implementar la PSSI, además de los resultados obtenidos en materia de acceso a servicios de salud y reconocimiento de la medicina tradicional. Sírvase también informar sobre el proceso participativo realizado.

La consulta previa de la Política Sectorial de Salud Intercultural fue una de las primeras consultas previas nacionales. , Tuvo que pasar un año y medio para su aprobación, el 2 de abril de 2017. Para lograrlo, la Defensoría del Pueblo interpuso una acción judicial y las organizaciones indígenas remitir cartas a la Presidencia de la República. Hoy, después de más de un año, la implementación de la política es lenta y poco efectiva[6].

Las organizaciones indígenas no perciben voluntad política para su implementación, pues han participado en la elaboración del Plan sectorial de salud intercultural sin obtener una respuesta positiva. Observan, también, que el sector salud es renuente en la implementación de políticas públicas para pueblos indígenas.

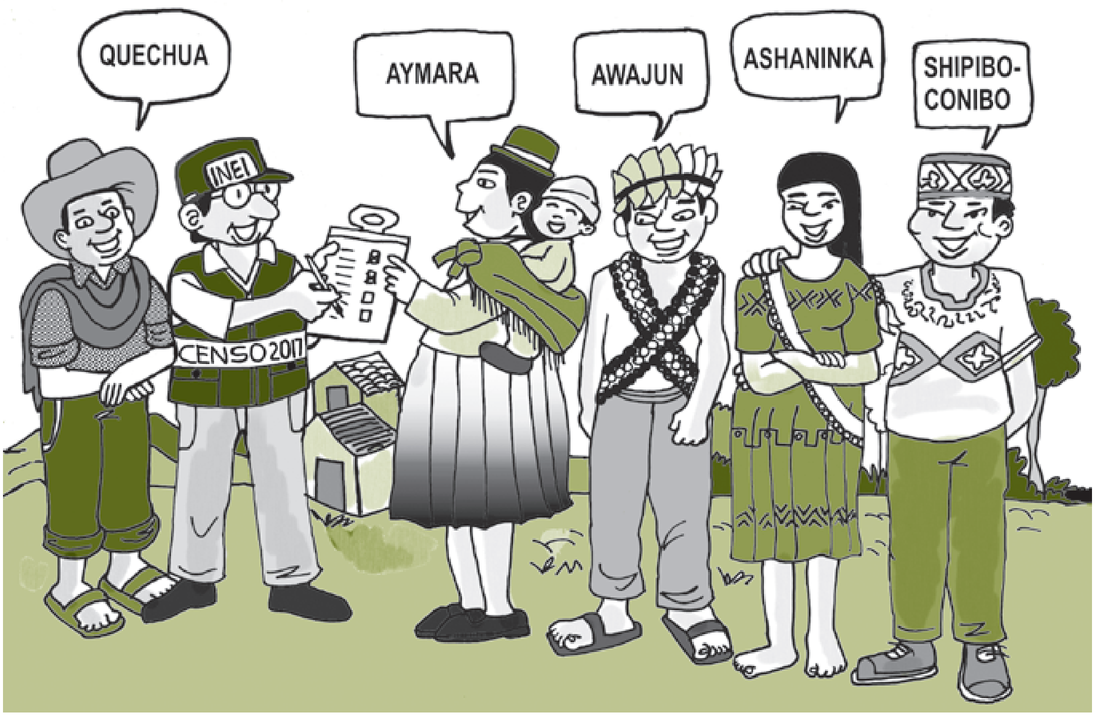
3 Artículo 3. "Garantícese la integridad territorial, ecológica y económica de las tierras comprendidas al interior de la Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos, en aislamiento voluntario y contacto inicial: Kugapakori, Nahua, Nanti y otros allí presentes". Decreto Supremo N.° 028-2003-AG.

4 Artículo 3 del Decreto Supremo N.° 028-2003-AG.

5 Artículo 5.c. de la Ley N.° 28736 Ley para protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

6 Información suministrada por la Organización de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

CAPÍTULO 2
LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA LUZ DEL CONVENIO 169 DE LA OIT



1. INFORMACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

a. Ordenanzas regionales de reconocimiento, en riesgo

El 25 de noviembre de 2016 y el 12 de abril de 2017, el Gobierno regional de Cajamarca y el Gobierno regional de Loreto, emitieron respectivamente, ordenanzas regionales con el fin de reconocer la existencia jurídica de los pueblos indígenas que habitan en sus regiones.

La finalidad es la de «*RECONOCER la personalidad jurídica de aquellos "pueblos originarios" o "pueblos indígenas" que, en ejercicio de su libre determinación, quieren ser reconocidos como tales y que, por diversas razones, han sido reconocidos de manera fragmentada en "comunidades" o bajo otras categorías jurídicas, que no responden a su carácter originario*». (Disposición segunda, Ordenanza Cajamarca).

La formulación de las ordenanzas obedece a la existencia de un conflicto interpretativo constitucional. El artículo 89 de la Constitución Política del Perú reconoce la personería jurídica de las comunidades nativas y campesinas, mas no este estatus al "pueblo" en su conjunto, como sí lo establece el Convenio 169 de la OIT, también con rango constitucional.

La fragmentación de los pueblos en comunidades tiene su origen en un requerimiento administrativo[7] pero no responde a un marco de derechos humanos que debe estar orientado por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien existen numerosas normas e incluso dependencias públicas que utilizan la expresión "pueblos indígenas u originarios", incluida la Ley de Consulta Previa, el Estado continúa sin reconocer la personalidad jurídica del sujeto de derecho "pueblo", aun cuando el MINCU ha creado la BDPI[8].

Existe una demanda histórica no resuelta. Diversas organizaciones indígenas (Rondas Campesinas en Cajamarca, la Coordinadora de Pueblos Indígenas, CORPI San Lorenzo) o el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis), buscaron en los Gobiernos regionales una salida legítima y operativa para obtener de manera explícita su reconocimiento, tal y como lo plantea el Convenio 169 de la OIT[9]. Así, estas ordenanzas, fruto de un arduo trabajo de incidencia por parte de las organizaciones indígenas, fueron aprobadas en cooperación con las comunidades.

Se suma también un precedente legal: la norma que reconoce como pueblos indígenas u originarios ancestrales a los Uros, Ley N.º 30729). Como señala el abogado indígena, Gil Inoach, *«por principio de igualdad ante la ley, los demás pueblos indígenas también deben gozar del mismo reconocimiento»*. Además de otros ejemplos, es un derecho reconocer la preexistencia de estos pueblos indígenas. Se pone a disposición de los pueblos, un mecanismo de registro y autoidentificación como colectivo que permitiría superar las limitaciones de la Base de Datos Oficial, y que, por tanto, facilitará la garantía e implementación de sus los derechos colectivos[10].

La actuación de los Gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto es importante. Constituye un avance clave en términos de adecuación y garantía. Sin embargo y, de manera sorprendente para las organizaciones indígenas que participaron en la elaboración y publicación de las ordenanzas, otras organizaciones indígenas y de la sociedad civil, y presumiblemente, para los gobiernos regionales de Loreto y Cajamarca, la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM), por medio del MINCU, decidió interponer una demanda de inconstitucionalidad, alegando usurpación de competencias exclusivas del Ejecutivo. Esta acción legal fue interpuesta contra la Ordenanza Regional de Cajamarca[11], el 28 de septiembre de 2017, y contra la Ordenanza Regional de Loreto[12], el 2 de febrero de 2018.

Dado que todas las instituciones públicas tienen la obligación de cumplir con los derechos humanos y los tratados internacionales suscritos por el Gobierno nacional,

7 El origen histórico de las comunidades responde al estado colonial, las misiones evangélicas y otros factores como el acceso a escuelas y servicios públicos, bajo un sistema de organización territorial y demográfica tradicional.

8 La Directiva N.° 03-2012-MC regula el funcionamiento de la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios (art. 7.1 y 7.2). De acuerdo con el Viceministerio de Interculturalidad: "La Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) es una herramienta que permite a las entidades de la administración pública y a la ciudadanía en general acceder a la información existente sobre los pueblos indígenas u originarios. Contiene información de las comunidades campesinas y nativas, así como de otras localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios". Extraído desde http://bdpi.cultura.gob.pe/

9 Ordenanza Regional N.º 010-2016-GR.CAJ.CR; Ordenanza Regional N.º 014-2017-GRL-CR.

10 La Ordenanza Regional de Loreto se encuentra reglamentada en el I Decreto Regional N.º 0001-2018-GR.

11 Tribunal Constitucional, Consulta de Causas. Consultado el 8/6/2018, desde:http://www.tc.gob.pe/tc/public/causas/exp-6e8a5cc3999461d7542f7cf3feb69d7f

12 Tribunal Constitucional, Consulta de Causas. Consultado el 8/6/2018, desde: http://www.tc.gob.pe/tc/public/causas/exp-cf681bd98a833ade11224ed32f47bb76

como el Convenio 169 de la OIT, no se entiende porqué la PCM y el MINCU, en particular, consideran que la actuación de estas regiones amenaza su competencia o contradice la legalidad.

Sobre la identificación de los pueblos indígenas, el mismo MINCU, tras la recomendación de la Comisión de Expertos de 2012, reconoció que su base de datos no es constitutiva de derechos. Alude a su carácter referencial, pues no considera un mecanismo de registro[13] que permita asegurar el criterio de autoidentificación. Tanto esta Base, como el artículo 5 de la Ley N.º 29785 sobre consulta previa, reconocen a los pueblos indígenas como titulares del derecho. A partir de ello, se debería entender que el fondo de las ordenanzas no supone un problema para el Ejecutivo, por el contrario, es un precedente importante para el reconocimiento de los pueblos indígenas en el Perú.

No se cuenta con acceso al escrito de la demanda, sin embargo, el argumento utilizado, según se desprende del texto de admisibilidad de la demanda contra la ordenanza de Loreto[14], indica que se estarían vulnerando las competencias del Poder Ejecutivo, tal como lo tipifica el art. 118 (incisos 1 y 3)[15] y art. 2 (inciso 17)[16] de la Constitución Política.

Además de lo mencionado, dos semanas antes de cerrar el presente informe, el Ministerio de Cultura aprobó el Decreto Legislativo N.° 1360 del 21 de julio de 2018, precisando funciones **exclusivas** a su cartera, a través del Viceministerio de Interculturalidad. Con ello, la identificación y reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios, son ejecutados por dicha institución.

Los Gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto tienen autonomía, siempre y cuando respeten las normas jurídicas nacionales e internacionales. Las ordenanzas en cuestión respetan el marco jurídico nacional, pues el Convenio 169 de OIT forma parte de la normativa peruana, y está en consonancia con la legislación nacional, como la Ley de Consulta Previa, Ley N.º 29785. No habría de considerarse un problema el reconocimiento ofrecido por las ordenanzas; teniendo en cuenta, además, los precedentes de reconocimiento a todo un pueblo, como en el caso de los Uros.

Por otro lado, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867, en su art. 60 sobre las funciones que tienen los Gobiernos regionales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, especifica: inciso g) «*Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción*». Se deduce su competencia para legislar sobre asuntos indígenas dentro de su jurisdicción, siempre que el fondo sea acorde a la normativa nacional.

Para terminar este apartado, queremos señalar que existe un proceso de amparo interpuesto por el pueblo Achuar ante el Tribunal Constitucional (TC), en relación con el tema. Dicha acción hace pensar que la demanda de inconstitucionalidad puede tener relación. Se exige la personería jurídica, como pueblo indígena, y el territorio de uso ancestral. Este proceso, del 20 de diciembre de 2017, cuenta con una sentencia de primera instancia en Loreto y ha validado también las ordenanzas regionales. El juez instructor se apoyó en la ordenanza regional de Loreto, a favor del pueblo Achuar[17].

13 Ministerio de Cultura. Web de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas. Extraído el 8/6/2018, desde: http://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes#main-content

14 https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00004-2018-AI%20Admisibilidad.pdf

15 Art. 118°. Corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.; 3. Dirigir la política general del Gobierno.

16 Art. 2. Toda persona tiene derecho: 17) A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

17 Extraído desde http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Documentos/2017/Sentencia-de-Pueblo-Achuar-del-Pastaza-Fenap.pdf

Es importante recordar que esta sentencia ha sido apelada por siete organismos del Estado (entre ellos el MINCU, el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), Perúpetro S.A., e incluso, el mismo Gobierno regional de Loreto).

Si partimos del principio de buena fe, cabría suponer que el MINCU, de avanzar con el proceso de inconstitucionalidad frente a estas ordenanzas, asumiría el mandato de regular el vacío legislativo que las ordenanzas pretenden normar, como lo ha hecho a partir de la aprobación del Decreto Legislativo N.° 1360. A su vez, se tendría que garantizar la creación de un mecanismo de autoreconocimiento accesible y con un punto de acceso cercano al lugar donde los pueblos existen. Pero lo más sencillo en este contexto, sería desestimar el fondo de la demanda de inconstitucionalidad, cooperar de forma armoniosa con los Gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto, preponderando el Convenio 169 de la OIT.



2. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL INDÍGENA

El Viceministerio de Interculturalidad rige en materia de pueblos indígenas. Se creó el 15 de julio de 2010, con la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley N.° 29565. De su estructura orgánica se desprende el Viceministerio de Interculturalidad, como autoridad rectora. Esta normase dictó en el gobierno de Alan García, un año después de la masacre de Bagua.

El Viceministerio de Interculturalidad es una institución relativamente joven ocho años de creada. Se le criticaba por su inconstante sostenibilidad institucional dentro de la estructura estatal. No olvidemos que en diez años hubo cambios en las entidades precedentes, pasando de una Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), a una Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA); para después crear el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), y posteriormente, la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA).

Durante los años de gestión, recordamos que en 2012, el MINCU formó un grupo de trabajo temporal sobre institucionalidad pública de los pueblos indígenas u originarios. Se publicó el informe final en julio de 2013, con la participación de la autoridad competente y siete organizaciones indígenas. Se llegó a varios acuerdos, entre ellos, la necesidad de contar con un mecanismo permanente de participación efectiva de los representantes de los pueblos indígenas en niveles iguales o mayores que los ya logrados, y con capacidad de proponer, implementar y evaluar las políticas públicas.

El compromiso del MINCU fue buscar un carácter desconcentrado, promocionando la descentralización y fortaleciendo la capacidad de atención de la agenda indígena en

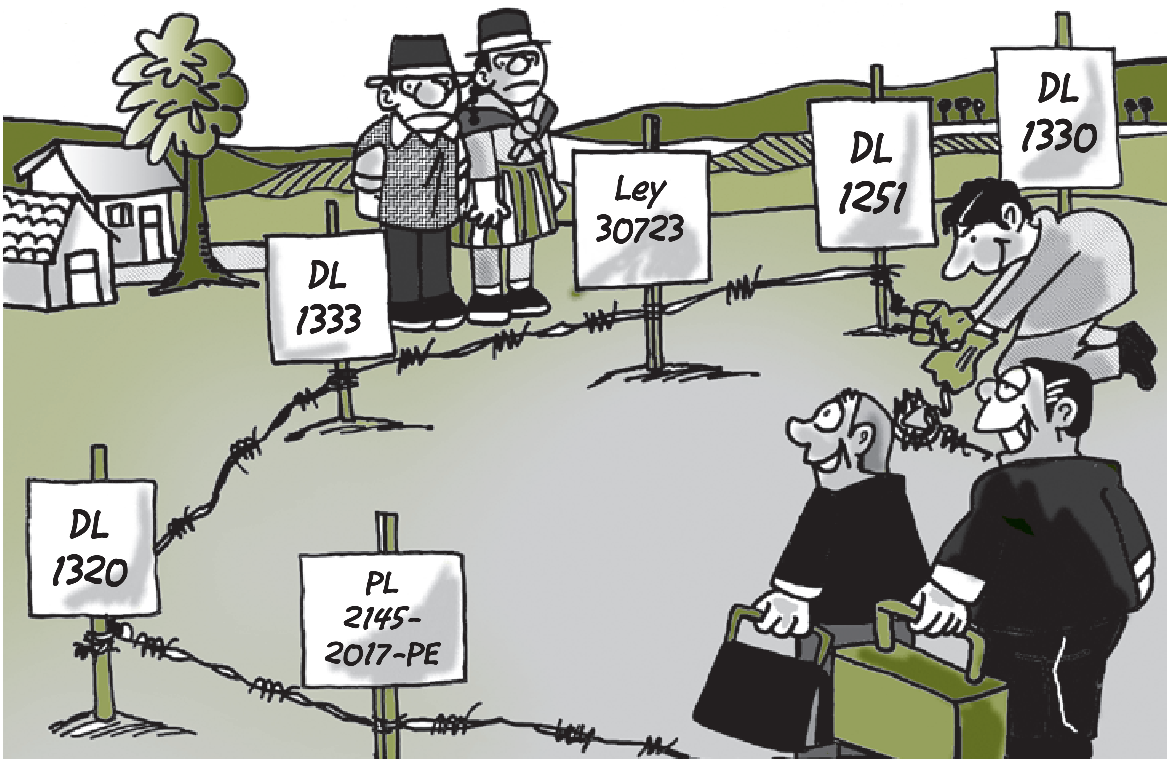
los Gobiernos regionales y locales. Sin embargo, los últimos 6 años, los acuerdos no han sido tomados en cuenta por los funcionarios responsables del Viceministerio de Interculturalidad.

La cierto es que el MINCU ha previsto para la participación de los pueblos indígenas, al Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), un espacio creado de manera unilateral, desde donde según su mandato, se coordina y dialoga con las organizaciones indígenas únicamente de carácter nacional.

El GTPI se formalizó con la Resolución Ministerial N.° 403-2014 –MC. Se encarga de proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y requieren, por tanto, ser diseñadas y aplicadas con un enfoque intercultural. Pero su diseño no obedecía a los acuerdos del informe de 2012; asimismo, las organizaciones indígenas han manifestado que tiene serias limitaciones y muy poca capacidad para influir en cambios y propuesta de políticas públicas para los pueblos indígenas. Es preciso indicar que la actual gestión del Viceministerio de Interculturalidad insiste en fortalecerlo.

Urge repesar la estructura estatal en la representación y participación de las organizaciones de los pueblos indígenas para la toma de decisiones gubernamentales. Revisar las experiencias de otras regiones y evaluar las propuestas relacionadas a la creación de una institucionalidad autónoma de rango ministerial, que cuente con la participación directa de las poblaciones indígenas nacionales y regionales.

La nueva rectoría debe guiarse y conocer las limitaciones de la actual institucionalidad estatal, para así conseguir ser en el gran articulador y garante de la agenda directa, como son el derecho a la consulta previa, el derecho al territorio, a la educación intercultural bilingüe, a la salud intercultural, etc. Solo así se asegurará el respeto de la diversidad e integridad cultural de los pueblos indígenas y su plena participación.



3. TIERRAS Y TERRITORIOS

a. Vulneración del marco de protección de los derechos territoriales

Como damos cuenta en este informe, el Estado actualmente no reconoce de manera taxativa la personería jurídica de los pueblos indígenas, por lo que las interpretaciones son a partir del Convenio 169 de la OIT, parte del bloque constitucional. El panorama genera confusión en los sujetos de derechos y se presta a su vulneración, no solo de identidad, también de sus derechos territoriales.

En ese sentido, para analizar la situación de los pueblos indígenas en materia de territorio, analizamos la situación de las comunidades campesinas y nativas, cuya interpretación jurídica está relacionada con el Convenio 169 de la OIT, intentando suplir el vacío de la norma nacional.

Es a partir de la Constitución de 1920, cuando por primera vez se reconoce el derecho constitucional a la propiedad de las comunidades indígenas. El Estado asume la responsabilidad de brindar protección, bienestar y desarrollo. No obstante, históricamente, las comunidades siguen siendo discriminadas y excluidas.

Es más, en su afán de promover la inversión nacional y extranjera, los gobiernos de los últimos 28 años han debilitado el marco de protección de derechos de la propiedad comunal, hasta el punto de poner en riesgo la existencia de las comunidades y, por ende, de los pueblos indígenas.

En la misma línea, el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, aprobó una serie de Decretos Legislativos y promovió leyes que afectaron los derechos de la propiedad comunal. El actual gobierno de Martín Vizcarra, no ha planteado cambios sobre la protección de los derechos territoriales.

Al inicio del gobierno del expresidente Kuczynski, el Congreso delegó en el Ejecutivo facultades para legislar. Recordemos que el gobierno Ollanta Humala visó un grupo de normas que debilitaron los estándares ambientales y los derechos de los pueblos indígenas[18]; con la justificación de reactivar la economía e impulsar las inversiones privadas y públicas.

Las reformas al ordenamiento jurídico nacional se desarrollaron en un contexto de fin de los altos precios de las materias primas. Es en el afán de retornar a esas condiciones de crecimiento económico, que los estándares socioambientales se flexibilizan, reducen y debilitan.

Los Decretos Legislativos aprobados a partir de las facultades legislativas siguieron el mismo camino, siendo la continuidad de la misma política de reactivación económica en detrimento de derechos fundamentales.

A continuación, detallamos las principales normas aprobadas desde inicio de 2017[19]:

Decreto Legislativo N.° 1330. Modifica y flexibiliza plazos, procedimientos, requerimientos y exigencias del Decreto Legislativo N.° 1192, Ley Marco de Adquisiciones y Expropiaciones para Proyectos de Infraestructura, considerada parte del paquete de normas del Gobierno de Humala que menguaron los estándares de protección de los derechos de la propiedad comunal.

Decreto Legislativo N.° 1251. Introduce doce modificaciones a la ley que regula las Asociaciones Público Privadas (APP), añadiendo a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), la función de saneamiento de tierras y expropiación de predios para proyectos de inversión a través de la creación del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP). Genera, además de inseguridad jurídica, un conflicto de competencias con otros niveles de gobierno y órganos del Estado, cuyo mandato es el de sanear las tierras, ya sean de comunidades, agricultores, pequeños propietarios o predios públicos.

Decreto Legislativo N.° 1333. Establece disposiciones para facilitar la ejecución de proyectos de inversión priorizada, creando el APIP, a cargo de PROINVERSIÓN, órgano adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su objetivo es posibilitar la entrega y el saneamiento físico-legal de cualquier predio rural requerido por estos proyectos; además, asume las competencias de la Ley N.° 30230, norma muy criticada en el Gobierno de Humala. Pone en riesgo los territorios de las comunidades campesinas y nativas, tituladas, en proceso o sin título de propiedad. El pleno del Congreso aprobó su derogatoria; sin embargo, el Ejecutivo observó dicho acuerdo. El decreto sigue vigente.

Proyecto de Ley N.° 1718/2017-PE. En su discurso a la nación del 28 de julio de 2017, el presidente Kuczynski presentó este proyecto de ley, que sustituye al cuestionado Decreto Legislativo N.° 1333. La finalidad era la de dar vía rápida a la inversión priorizada, especialmente a las obras de infraestructura, facilitando la transferencia de los predios

18 En Perú a este grupo de normas se le denomina "paquetazos ambientales y antindígenas".

19 Esta sistematización fue realizada por el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, impulsada por el Instituto del Bien Común.

(con título o no, en uso o no), requeridos por los proyectos; implementando si fuese necesario, a través de procesos de expropiación según el cuestionado Decreto Legislativo N.° 1192. La nueva norma contempla una exclusión respecto de la propiedad y posesión de tierras y territorios de los pueblos indígenas; pero no comprende a la mayoría de comunidades campesinas, por no haber sido incluidas en la Base de Datos del MINCU como "Pueblos indígenas".

Decreto Legislativo N.° 1320. Modifica la Ley General de Minería en relación a la caducidad y pago o penalidad que deben cumplir los concesionarios mineros por falta de producción. La nueva norma extiende la vigencia de las concesiones, por 30 años, en lugar de 15. Permite mantener una concesión aun sin utilizarla. Esta prolongación plantea una mayor amenaza a los territorios de las comunidades campesinas, teniendo en cuenta que sobre el 35% del total sus tierras, se superponen concesiones mineras.

Ley N.° 30723. Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali. Permite la activación de procesos administrativos específicos, destinados a la habilitación de infraestructura vial, por medio de procedimientos de expropiación, el traslado de comunidades nativas, la desprotección de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que ponen principalmente en peligro a los PIACI en esa región amazónica.

Proyecto de Ley 2145-2017-PE. El Ejecutivo presentó un proyecto de ley que promueve la industria de hidrocarburos modificando la Ley Orgánica de Hidrocarburos e introduciendo una serie de modificaciones a los contratos, la fiscalización en el seguimiento del cumplimiento de las normas ambientales y sociales, así como la reducción de trámites administrativos, eliminación de permisos, beneficios tributarios, ampliación del derecho de concesión y otras normas que afectan los territorios de las comunidades.

Las normas antes descritas, luego de ser estudiadas, nos permiten afirmar que fueron diseñadas para favorecer a los proyectos de inversión públicos y privados, a fin de agilizar la transferencia de la propiedad de las tierras rurales, sean de comunidades campesinas y nativas; flexibilizando para ello los procedimientos de acceso a las tierras o creando procedimientos *ad hoc*. Los principales perjudicados son los territorios que poseen recursos naturales, como las comunidades campesinas y nativas, donde se desarrollan proyectos de inversión sin respetar sus derechos.

Es necesario hacer notar, a partir de los indicadores macroeconómicos, que los sucesivos paquetes normativos aprobados desde 2014 (Ley N.° 30230, Ley N.° 30327, Decreto Legislativo N.° 1192, Ley N.° 30723) y los que datan del actual gobierno, no ha tenido un impacto positivo visible sobre la supuesta reactivación de la economía. Tampoco la flexibilización normativa ha impulsado las inversiones. Igualmente, la mayoría de estas normas fueron judicializadas con acciones de amparo, populares, de cumplimiento o inconstitucionales, sin que a la fecha aún se cuente con sentencias y permitan generar precedentes importantes para que la inversión respete los derechos colectivos, y el Estado cumpla su rol garante.

b. Ausencia de una política pública en titulación de tierras

Actualmente existen diez proyectos con componente de titulación colectiva que se desarrollan en el Perú; pero se encuentran desarticulados y no responden a una

política nacional que garantice las tierras y territorios de los pueblos indígenas: su lógica se basa en metas y objetivos de proyectos sectoriales, mostrando muy poca coordinación entre sí, pese a los esfuerzos de la sociedad civil y las organizaciones indígenas por dotarlos de mayor organización.

De acuerdo a la normatividad vigente, el ente rector en materia de titulación es la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), recientemente elevada a dirección general; por lo tanto, es una institución débil, a la que es necesario fortalecer para estar en capacidad de exigir a los diferentes proyectos articulación e institucionalidad.

El órgano operador de los procesos administrativos de saneamiento físico-legal y titulación de las comunidades campesinas y nativas, son las Direcciones Agrarias Regionales, que demuestran debilidades, porque sus procedimientos no están uniformizados, ya que el ente rector y promotor de normas no cumple sus obligaciones a cabalidad. A esta situación le sumamos que el MINCU, a través del Viceministerio de Interculturalidad, no garantiza la protección del derecho a la tierra y territorio de las comunidades campesinas y nativas, reconocidas como pueblos indígenas, aunque su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) lo contempla.

Los proyectos más importantes y que cuentan con mayores recursos son: Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (PTRT-3), a cargo de la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales y la Declaración Conjunta de Intenciones del MINAM, y responsable recientemente de la Dirección General de Cambio Climático. En ambos casos, la implementación tuvo problemas debido al cambio constante de funcionarios, resultado de la inestabilidad política que atravesó el país en el último trimestre de 2017 y a inicios de 2018.

Como comentamos, estos proyectos han generado un interés sobre los procesos de formalización, saneamiento y titulación de tierras de comunidades. El mismo Congreso de la República conformó una Mesa de Trabajo sobre Titulación de Comunidades como iniciativa de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, presentando un diagnóstico de la situación actual de la titulación colectiva. Los resultados deben de ser monitoreados. Asimismo, la Defensoría del Pueblo trabaja en la actualización del reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.

Creemos que los diversos estudios coinciden en los diagnósticos y, en muchos casos, en las propuestas de solución; pero quizás una de las principales trabas sea la ausencia de voluntad política y claridad a nivel institucional en la coordinación intersectorial y multinivel para que exista un avance de manera seria y rápida en su implementación. Con ello, se saldaría la deuda histórica del Estado.

Respecto al proyecto PTRT-3 se estableció un Comité Consultivo Nacional para monitorear el avance e informar sobre los progresos de la implementación; pero lamentablemente, no cumple su función. Predomina un debilitado espacio, manifiesto en la falta de claridad y celeridad en los seguimientos de la implementación del proyecto, el cual se ejecutará por empresas privadas que ganaron las licitaciones del MINAGRI. Por otra parte, no existe información sobre la forma en que las empresas coordinarán con el DIGESPACR y el Viceministerio de Interculturalidad.

Los procesos de saneamiento y titulación colectiva se ven amenazados por la problemática del debilitamiento normativo del Estado para acceder y expropiar tierras y territorios de comunidades de los pueblos indígenas.

c. Territorio, recursos naturales y actividades extractivas

Hoy en día, las tierras y territorios de las comunidades campesinas y nativas carecen de respaldo jurídico, siendo una amenaza en la posesión y propiedad de sus tierras. La amenaza más prevalente para el caso de comunidades campesinas proviene de las actividades extractivas mineras por la enorme superposición de derechos mineros concesionados sobre sus territorios.

El Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) es la institución estatal que otorga el derecho de concesión minera que, según la Ley General de Minería, es un derecho que se da al titular para la exploración y explotación de recursos minerales que están en el subsuelo de un territorio.

Si este territorio es de posesión de una comunidad campesina, pero no tiene título de propiedad, en la práctica prevalece el derecho de concesión, exploración y explotación otorgado a la empresa titular de dicha concesión. Si el territorio tiene un título de propiedad, el concesionario conserva el derecho de explotar y extraer el recurso del subsuelo, aunque previamente tendrá que negociar una autorización con los propietarios de la superficie que, en el caso de comunidades, estas realizan una negociación en condiciones de asimétricas; no debe de confundirse este procedimiento de autorización con el proceso de consulta previa.

Aunque la entrega de una concesión minera no significa necesariamente que se va extraer un mineral, lo cierto es que, al haber posibilidades de explotar un recurso, se restringe el derecho de uso, disfrute, disposición y reivindicación de la propiedad. Por otro lado, el procedimiento de concesión es relativamente sencillo, lo que lleva que, a diciembre del 2017, según INGEMMET, el 14% del territorio nacional, es decir, 17 934 000 hectáreas se encuentren concesionados.

Actualmente, el Estado no posee un catastro rural para identificar las tierras de las comunidades; sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han avanzado en aproximaciones a esa base de datos[20]. El cruce de información, con el moderno catastro minero, arroja resultados del 35% de superposición de concesiones mineras en tierras de comunidades campesinas. Ello significa que son o serán afectadas en sus derechos territoriales.

Igualmente, muchas comunidades permanecen total o parcialmente superpuestas por las concesiones mineras, tal es el caso de la comunidad campesina de Chila Chila (Arequipa), cuyo territorio comunal se superpone en un 95%, aproximadamente.

De acuerdo a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[21] y conforme al reciente fallo nacional en el caso de las 11 comunidades de Atuncolla[22], las concesiones mineras afectan el derecho al uso goce, disfrute, disposición y reivindicación del territorio o al menos restringen el ejercicio de la propiedad, sobre todo cuando la comunidad no autoriza la exploración, explotación o no se aplica el proceso de consulta previa o se hace de manera deficiente.

20 Cartilla N.°-5 Comunidades Campesinas y Minería, superposición de concesiones mineras en territorio comunales, elaborado por Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, abril de 2018. Los datos fueron proporcionados por el Sistema de Información de Comunidades Campesinas donde los polígonos de linderos georreferenciadas fueron de aproximadamente 67% del total de las comunidades campesinas tituladas.

21 Caso Comunidad indígena Mayagna Sumo Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia 28 de noviembre de 2017.

22 Corte Superior de Justicia de Puno. Sala Civil de Puno. 14 de noviembre de 2016. Expediente N.°01846-2012-0-2101-JM-CI-03.

Revisado el procedimiento de concesión minera, notamos que el mismo también vulnera diversos derechos de comunidades campesinas, como el de información, notificación culturalmente adecuada. Esto a su vez vulnera el derecho de oposición que las comunidades pueden interponer ante la concesión impuesta.

d. Región San Martín: titulación de comunidades y cesión de uso

A inicios de 2017, las comunidades nativas pertenecientes a la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de Bajo Huallaga San Martín (FEPIKBHSAM) y la Federación de Pueblos Indígenas de Chazuta (FEPIKECHA), decidieron no continuar con el componente de Titulación del Proyecto PNUD – DCI en la región San Martín[23]. La metodología propuesta pretendía otorgar en cesión de uso sus territorios.

Se advierte que la legislación vigente en el Perú para la formalización de la propiedad indígena data de 1978 (Decreto Ley N.º 22175) y 1979 (D.S. N.º 03-79-AA), cuando el Convenio 169 OIT no se encontraba vigente y la legislación se emitió bajo la tutela de la Constitución de 1933. Por tal motivo, los proyectos de titulación de comunidades nativas ponen en marcha la formalización de la propiedad indígena para los pueblos amazónicos conforme al Decreto Ley N.º 22175, y la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

Al respecto, las comunidades nativas del distrito de Chazuta y Papaplaya de la provincia y región San Martín, afirmaron que con la metodología usada para la formalización de la propiedad indígena, el Estado peruano pretende: «*meramente otorgar a los integrantes del pueblo […] un privilegio de usar la tierra, el cual no le garantiza el derecho de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa*[24]». Con ello, se trasgreden los contenidos esenciales de la propiedad y su como cualquier ciudadano peruano, colocándolos en situación de vulnerabilidad y condenándolos a su extinción.

Es evidente que el otorgamiento de la cesión en uso sobre los territorios de los pueblos indígenas, en la formalización de su propiedad, respecto de los territorios con aptitud forestal, representa un claro desconocimiento a lo establecido en el Convenio 169 OIT, además de la Convención Americana, las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[25] y las Sentencias del Tribunal Constitucional Peruano[26]. En esa dirección, la regulación de la formalización de la propiedad indígena no se adecúa a los mandatos internacionales.

Elías Sinti, presidente de la FEPIKBHSAM, afirmó en la asamblea:

> *«Las características de exclusivo, indefinido y no transferible es mientras los pueblos indígenas se sujeten al contrato de cesión en uso, en caso que el contrato no pueda ser cumplido por diversos motivos, inclusive los imputables al propio Estado, el pueblo indígena puede perder su territorio. Motivo por el cual, cualquier*

23 Acta del Componente de Titulación de comunidades nativas PNUD – DCI en la región San Martín. Extraído desde https://es.scribd.com/document/337332359/Acta-DCI-y-Pueblos-de-Chazuta

24 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia 25 de noviembre de 2015.

25 Caso Comunidad Indígenas Sawhoyamaxa vs. Paraguay, Sentencia 29 de marzo de 2006. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, sentencia 24 de agosto de 2010. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, sentencia 255 de noviembre de 2015.

26 Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano Expediente N.° 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33 y Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano Expediente N.º 06316-2008-PA/TC, fundamento jurídico 7.

> *figura jurídica que no establezca la propiedad sobre nuestros territorios, es una vulneración a nuestro derecho en contravención al Convenio 169 OIT y los mandatos de la CIDH en sus diversas sentencias».*

Debemos tomar en cuenta que en la región San Martín las Áreas Naturales Protegidas representan el 21,27%; los Bosques de Protección Permanente el 21,85%; las Zonas de Conservación y Recuperación Ecosistémica titulados a favor del Gobierno regional de San Martín el 8,34%; y las Concesiones para la Conservación a favor de Privados el 9,1% del total del área de la región[27].

27 Ninahuanca, R; Arbocco, J; y Saucedo, R (2015). Los usos del territorio en el departamento de San Martín, Perú. Contexto, procesos y propuestas para una mejor gobernanza del territorio amazónico.



4. CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

A pesar de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 1994, pasaron muchos años de desconocimiento y desatención a los compromisos suscritos y asumidos por el Estado peruano. Solo hasta el 2011 se promulgó la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Ley N.º 29785,y, en 2012, el Reglamento de la misma.

Han transcurrido casi siete años desde la institucionalización de la consulta previa en el Perú, el cual es un referente en América Latina. Pese a los avances, no ha devenido en un estricto cumplimiento ni plena protección y ejercicio de la consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas u originarios.

a. Procesos de consulta en el ámbito nacional

En el ámbito nacional, se ha consultado una política, un plan y una norma de carácter específico sobre los pueblos indígenas. Estos son: la Política Sectorial de Salud Intercultural, el Reglamento de la Ley de Lenguas Originarias; y el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Ley N.º 29735.

De la misma manera se consultó el Reglamento de la Ley Forestal de Flora y Fauna Silvestre, es decir, una norma reglamentaria de carácter general. En total se realizaron cuatro consultas.

Este número reducido de consultas nacionales se debe a que los pueblos indígenas no participaron en la definición de aquello que se debe consultar; es una decisión del Ministerio Sectorial. También corresponde que a la fecha, el Congreso de la República no define cómo se identificarán los proyectos de ley consultables.

Si bien los pueblos indígenas tienen derecho a presentar peticiones de consulta cuando consideran que una medida los puede afectar, al momento, no se ha realizado ninguna consulta bajo estas circunstancias.

En consecuencia, en los casi siete años de vigencia de la Ley de Consulta Previa han quedado fuera del ámbito de la consulta decisiones relevantes para el ejercicio de los derechos indígenas, como regulaciones sobre propiedad y posesión de la tierra, programas de saneamiento físico-legal. Pero también, se han excluido programas sociales a comunidades y que serían más útiles si se les consultara o, por lo menos, si contaran con un mayor nivel de participación indígena en su diseño.

Un limitante en el proceso de consulta es que no se logra aminorar la asimetría de información y conocimiento existente entre los pueblos indígenas y el Estado, a fin de establecer un diálogo más horizontal. El proceso no permite profundizar en los temas de consulta, lo que se refleja, posteriormente, en la dificultad de las comunidades para identificar los límites de la propuesta y formular mejoras. Aun así, las organizaciones indígenas las consideran positivas. El problema latente es la baja implementación de los acuerdos adoptados.

b. Procesos de consulta sobre los proyectos de inversión

Las consultas administrativas se dirigen a los proyectos de inversión y a las áreas naturales protegidas. Sobre los proyectos de inversión, cada sector ha definido mediante resoluciones ministeriales, su consulta, y estos son: hidrocarburos, minas y energía. Los actos administrativos consultables generalmente responden con decisiones tardías, al final de cada etapa o fase del proyecto y que son de carácter operativo, salvo excepciones.

Esto ocurre frecuentemente en minería. Las consultas para la etapa de exploración y explotación, se dan cuando se tienen las autorizaciones más importantes, incluso la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), pero no pueden ser apeladas. Se centran en lo denominado "autorización de inicio de operaciones", que es una mera formalidad.

En hidrocarburos, la consulta se da sobre el decreto supremo que aprueba el contrato y sobre actos administrativos de transporte. Si bien el decreto supremo de aprobación es previo, en su implementación se presentan varios problemas.

En diversas las consultas el Estado no tenía claro si revisaba el Decreto Supremo (sin contenido en sí mismo), o los términos del contrato. Como consecuencia, varios procesos no alcanzaron el borrador de contrato, tan solo la propuesta de decreto supremo. A la fecha, las etapas de evaluación interna y de diálogo, tienen como centro la discusión de los impactos de la actividad y no las cláusulas.

Por otro lado, cuando el contrato llega para "ser consultado", ha pasado ya por la aprobación del directorio de Perúpetro S.A., compañía peruana autorizada a nombre del Estado, que también aprueba el mapa del lote petrolero. Para ambas decisiones dicha empresa ha recogido abundante información, mantenida en reserva. Luego de aprobado el modelo de contrato por el directorio de Perúpetro S.A., se eleva para su aprobación por Decreto Supremo y, por lo tanto, para la consulta.

El órgano decisor que lleva a cabo la consulta es la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, que después no vuelve a intervenir. Por ello, la resistencia a los cambios en las cláusulas del contrato durante la consulta.

Hasta marzo de 2018 se realizaron 13 consultas sobre el decreto supremo que aprueba el contrato de los lotes petroleros: 12 sobre autorizaciones de inicio de operaciones para los proyectos mineros (11 de exploración y 1 de explotación), y uno sobre la concesión definitiva para el proyecto de centrales hidroeléctricas del río Araza (Marcapata, Cusco).

Cabe precisar que numerosos líderes indígenas reclaman la necesidad que se les consulte la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, carreteras y otros servicios públicos. Señalan que muchas líneas de alta tensión o carreteras afectan a sus comunidades.

El proceso de consulta, propiamente dicho, se centra en los impactos generales de la actividad (tres o cuatro) y no en la medida a consultar, generando una distorsión en todo el proceso, que los acuerdos no llegan a modificarla.

En minería, esto es imposible. N se puede poner condiciones a un acto como el inicio de operaciones, debido a que estas ya han sido establecidas en decisiones anteriores y no se pueden reabrir ni son materia de consulta.

Por ello, los acuerdos terminan refiriéndose, de manera muy general, a obligaciones que tiene el Estado y el titular del proyecto por mandato legal. En el caso de este último, por lo señalado en sus instrumentos de gestión ambiental aprobados, como: entregar copia del EIA, fiscalizar, implementar el monitoreo participativo, darle prioridad a la contratación de personal de las comunidades, siempre que cumpla con los requerimientos de la empresa, etc. Asimismo, figuran acuerdos que no corresponden a la medida adoptada, como el traslado de pedidos sobre servicios públicos del Estado. Es decir, la consulta se convierte en una especie de mesa de partes para demandas pendientes.

La Defensoría del Pueblo, entidad que participa como observadora en los procesos de consulta previa, se ha pronunciado sobre el inadecuado momento de la consulta y sobre los acuerdos adoptados, señalando:

> *«Señor ministro, debido al inadecuado momento en el que se han realizado las consultas previas, hemos observado además que los acuerdos logrados con los pueblos indígenas versan sobre obligaciones y competencias funcionales de las entidades del Estado como son supervisar, trasladar quejas o alcanzar copia de documentos y no –como la normatividad exige– sobre las acciones concretas para prevenir afectaciones de los derechos de los pueblos indígenas[28]».*

La Defensoría del Pueblo también se refiere sobre otros casos a las debilidades de la etapa informativa[29]:

- Falta de materiales didácticos. En las explicaciones no existen «materiales de apoyo didáctico orientados a facilitar la comprensión de las personas». Plantea contar con: *«(…) instrumentos que permitan ilustrar y/o ejemplificar la actividad de exploración a través, por ejemplo, de videos, maquetas, mapas y gigantografías donde se observe el tipo de plataformas que se construirán, el tipo de maquinaria que se requerirá, cómo y dónde se establecerán las vías de acceso, así como la forma de circulación de las mismas, los posibles impactos que se producirán en la superficie, entre otros aspectos que demuestren las implicancias de la actividad de exploración».*

28 Oficio N.º 0504-2016/DP del defensor del pueblo al ministro Gonzalo Tamayo Flores, recibido el 15 de agosto de 2016, e Informe N.º 0003-2016-DP/AMASPPI-PPI.

29 Informe N.º 001-2016-DP/AMASPPI-PPI: Evaluación de la Etapa Informativa del Proceso de Consulta Previa al proyecto de exploración minera Aurora, Defensoría del Pueblo.

- Carencia de un lenguaje sencillo y comprensible. Como cuando se señala: *« (…) lo que queremos puntualizar es que la exploración minera es una actividad tendiente a demostrar las dimensiones, la posición, las características minerológicas existentes (…)»*.
- Escasa asistencia técnica para la población indígena. Principalmente las mujeres no entendieron las preguntas que les formularon.
- Información insuficiente sobre los posibles impactos. Indica que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) pone énfasis en su exposición en que el impacto es mínimo como: *« (…) la actividad de exploración es pequeña la que se va a hacer en estos momentos en Parobamba, es una actividad muy pequeña, muy acotada a un espacio de terreno también muy pequeño y que los impactos que van a generar esa actividad de exploración no van a ser significativos (…)»*.
- Falta de precisión de la ubicación de los componentes del proyecto de exploración. Señala que no se cuenta con un plano que permita «mostrar a los participantes el espacio físico que ocupará el proyecto y si este afectará lugares considerados de importancia para el pueblo indígena».
- Falta de respuestas para preguntas relevantes. Afirma que el MINEM no dio respuestas a las preguntas planteadas por los participantes del taller informativo.
- Falta de imparcialidad del facilitador. Indica que el facilitador de la consulta a la comunidad Parobamba «desarrolló una labor carente de rol neutral», que resaltó los beneficios y el poco perjuicio que la actividad produciría en el pueblo indígena.
- Falta de traducción del quechua al castellano para que los funcionarios comprendan lo expuesto por los participantes.
- Falta de mecanismos para evaluar la calidad del diálogo intercultural. La Defensoría advierte la necesidad de contar con un mecanismo efectivo para evaluar el nivel de comprensión de los participantes que determine si estos requieren de una mayor información, incluido en el plan de consulta previa.
- Insuficiente cooperación y coordinación entre el MINCU y el MINEM. Acota que es necesario que el MINCU adopte «medidas orientadas a que el MINEM mejore su desempeño» y que el MINEM muestre «diligencia para cumplir con los lineamientos que establezca el MINCU».

c. Procesos de consulta sobre las áreas naturales protegidas

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP) establece que se deben consultar los actos más importantes sobre las ANP. La implementación de consultas en materia de ANP es previa a la aprobación de la Ley de consulta. Aunque es necesario precisar, que a partir de la aprobación de esta Ley, se han realizado las siguientes consultas: dos para la categorización de ANP, tres para propuesta de creación las Áreas de Conservación Regional (ACR) y dos sobre Planes Maestros (elaboración o modificación).

d. Procesos de consulta sin perspectiva de género

La participación de las mujeres en los procesos de consulta previa realizados ha sido muy limitada. No solo se aprecia bajos niveles de asistencia, sino que en los registros y resultados de las consultas no se recoge sus aportes.

La Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) denunció la asimetría en varios procesos de consulta realizados: «en el proceso de consulta del Lote 195, en la etapa del diálogo, solo participó una mujer frente a 11 hombres. Igualmente, en el Lote 175, en la misma etapa participaron dos mujeres y 14 hombres. En la consulta del Proyecto Minero de Exploración Toropunto, se observa que en el taller informativo participaron 14 mujeres y 36 hombres. En la etapa de evaluación interna de la comunidad campesina de Parobamba, participó una mujer y 14 hombres (Proyecto Minero Aurora) ». (ONAMIAP 2016: 128).

Si bien han participado en las reuniones de preparación, información, evaluación interna y diálogo, su intervención se limita a su presencia física. Además, según las propias mujeres, son los hombres quienes conversan sobre los acuerdos; si las mujeres asisten es por invitación de los dirigentes hombres, y si logran tomar la palabra y realizan propuestas, mayormente sus opiniones no son consideradas.

Es decir, no se llega a sostener una participación activa de las mujeres. La institución también recalca que las mujeres no sean reconocidas como comuneras calificadas por algunas comunidades, imposibilitando su participación oficial en las consultas.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer, que llegó a Lima para investigar sobre la situación de las mujeres peruanas, sostuvo en su informe final el incumplimiento de manera regular la consulta previa, e incluso, cuando esta se llevaba a cabo no se respetaba la paridad entre hombres y mujeres a ser consultados[30].

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha incorporado como propuesta la perspectiva de género a la consulta previa en tanto política pública oficial del Gobierno peruano, pero la ley no tuvo en consideración en ninguno de sus acápites ni el enfoque de género ni la necesaria participación de las mujeres indígenas. En su momento, el MIMP realizó esfuerzos para la incorporación del enfoque de género y el uso de un lenguaje inclusivo:

> *«Si bien la norma aprobada sobre consulta previa no hace referencia explícita al enfoque de género o a la participación de las mujeres indígenas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 del Convenio 169, el Tratado, y por tanto, la Ley de Consulta Previa, debe aplicarse sin discriminación a los hombres y mujeres de los pueblos indígenas. La no discriminación es un principio reconocido por la normativa nacional (Constitución Política y Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres- Ley N.° 28983, entre otras), así como por otros tratados internacionales de derechos humanos[31]».*

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas, tras la misión al Perú realizada del 10 al 19 de julio de 2017, señaló en un reciente informe que *«El Grupo de Trabajo destaca la importancia de asignar recursos suficientes para garantizar la participación informada de los pueblos indígenas en esos procesos, en particular, mediante la prestación de asistencia jurídica y técnica, y de que se otorgue especial atención a la inclusión de las mujeres, que de lo contrario podrían quedar excluidas de los procesos de consulta»*. (Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos

30 Naciones Unidas. Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer. Informe final de visita in loco a Perú, 19 de setiembre de 2014. Extraído desde http://derechoshumanos.pe/wp-content/woo_uploads/END_OF_MISSION_STATEMENT_FINAL_19.09_SPANISH_FINAL.pdf

31 Extraído desde http://www.onumujeres-ecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=601:derecho-de-las-mujeres-indigenas-y-la-ley-de-consulta-previa-apuestas-retos-y-desafios&catid=24:peru&Itemid=31

y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú; num. 67, p. 15).

Si bien existe responsabilidad del Estado en materia de ausencia de políticas que garanticen la participación de las mujeres en los procesos de consulta previa, cabe acotar que en muchas ocasiones se incluye a una o dos representantes mujeres en una delegación de pueblos indígenas, solo de manera simbólica. Su representación no evita el escenario asimétrico en relación con las tomas de decisiones. Estas se dan en materia de espacios y cargos de decisión, y en reconocimiento de las mujeres como titulares en las comunidades nativas y campesinas, excluyéndolas de los procesos de toma decisión.

Las mujeres indígenas tienen un enfoque de sus territorios diferente al de los varones, el cual debe ser valorado y considerado plenamente en los procesos de consulta previa, pues contribuyen a defender los intereses de los pueblos originarios con una lógica y racionalidad distinta. Recordemos que ellas viven el día a día de sus familias y comunidades y gestionan su soberanía alimentaria. En los Andes disponen de áreas de pastoreo, recojo de plantas medicinales, plantas tintóreas y leña. En la Amazonía el bosque es su vida: peces, alimentos, plantas medicinales, tintes naturales y semillas para realizar trabajos de artesanía.

Sin embargo, coexiste un sesgo de género en relación con la aplicabilidad de la Ley de Consulta Previa. Es preciso incluir al MIMP en una comisión de revisión del reglamento, además de implementar medidas que garanticen la incorporación cuantitativa y cualitativa de las mujeres, con los servicios que requieran, para así tomar decisiones paritarias.

e. Comisión Multisectorial de Implementación del Derecho a la Consulta

El Reglamento de la Ley de Consulta Previa aprobado por Decreto Supremo N.° 001-2012-MC, en su Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final, dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) deba crear una comisión multisectorial con el objeto de dar seguimiento a la aplicación del derecho a la consulta previa.

El 26 de febrero de 2013, en cumplimiento de dicho mandato, se publicó el Decreto Supremo N.° 021-2013-PCM que crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta, la cual fue adscrita a la PCM.

La Comisión debía estar presidida por un representante de la PCM, 14 viceministros, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y uno de la Asociación Nacional de Municipalidades. Al Viceministerio de Interculturalidad del MINCU se le asignó la Secretaría Técnica.

En el marco de su plan de trabajo, la Comisión Multisectorial podía convocar a expertos en temas de pueblos indígenas, así como a las mismas comunidades. Esta Comisión debía instalarse hasta 15 días hábiles después de la publicación de la norma; el reglamento debía ser aprobado hasta en 30 días calendarios después de instalada.

La norma estableció tres funciones precisas para la Comisión Multisectorial:

- Evaluar las políticas gubernamentales orientadas a implementar la Ley de Consulta y su Reglamento.

- Proponer normas y políticas orientadas o mejorar las herramientas e instrumentos que faciliten los procesos de consulta, así como el marco normativo en torno a la consulta previa.
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las organizaciones indígenas, el sector privado y la sociedad civil para el cumplimiento de los "objetivos mencionados" (debió decir "objeto mencionado").

El 24 de julio de 2016 se publicó el Decreto Supremo N.° 052-2016-PCM que modifica la norma que crea la Comisión Multisectorial, para reducir su objeto al seguimiento de la implementación de los acuerdos logrados en los procesos de consulta. La Comisión pasó a depender del MINCU, el cual la preside y su Secretaría Técnica recae en la Dirección de Consulta Previa de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, del mismo ministerio.

A partir del nuevo objeto de la Comisión, sus funciones se redefinen de la siguiente manera: realizar el seguimiento de la implementación de los acuerdos, proponer criterios orientadores para la implementación, elaborar una propuesta de reglamento interno y emitir un informe técnico anual sobre sus acciones. La norma incrementó los representantes del Ejecutivo de 15 a 22.

Aún con ello, la Comisión ha tenido un funcionamiento muy limitado. Según el Oficio N.° SS86-2018-DGPI-VMI/MC del17 de abril de 2018, emitido por la Directora General de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, en respuesta a un pedido de información de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Multisectorial se reunió solo tres veces. La primera, el 5 de enero de 2017 para la presentación de una propuesta de reglamento; la segunda, el 21 de julio de 2017 para aprobar el reglamento y criterios orientadores para el seguimiento de acuerdos; y la tercera, el 29 de noviembre de 2017, para definir acciones de seguimiento. En ninguna participaron los representantes de los pueblos indígenas. Al oficio se adjuntan solo las dos primeras actas, sin explicar porqué no se adjunta la tercera.

f. Procesos de consulta por mandato judicial

El marco normativo de la consulta previa es, en gran medida, desfavorable para los pueblos indígenas. Por ello, se exige el respeto del Convenio 169 de la OIT por medio de acciones judiciales.

La única consulta implementada por mandato judicial es la referida a las autorizaciones del proyecto Hidrovía Amazónica, en donde el acta de consulta dejó abierta la posibilidad de realizar un proceso de consulta del Estudio de Impacto Ambiental (EIA); siempre que advierta sobre impactos significativos en las comunidades. Cabe precisar que fue cuestionada por la insuficiente información propalada durante el proceso.

En el caso del Lote 116, de hidrocarburos, se obtuvo una sentencia favorable en 2017 que, por primera vez, declaró nulos los actos no consultados en el país. La decisión pretende inaplicar la Décimo Quinta Disposición Final y Transitoria del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, que excluye de la consulta a los pueblos indígenas sobre la construcción de infraestructura para servicios públicos. El Estado a través del MINEM y de Perúpetro S.A. interpuso un recurso de apelación. Al cierre de este informe, la sentencia final ratificó la suspensión de la vigencia del contrato de licencia de exploración y explotación del Lote 116, y la postergación de las actividades «hasta

que se realice y culmine un debido procedimiento de consulta previa». Es, por lo tanto, un proceso que vigilaremos.

En minería, el emblemático caso Supayaku, obtuvo en 2016, la primera sentencia favorable al derecho de consulta previa de los pueblos indígenas en minería metálica. Luego de que el Poder Judicial resolviera en primera instancia la demanda de acción de amparo interpuesta por la comunidad nativa awajún de Supayaku (Cajamarca), contra el MINEM y la empresa minera Exploraciones Águila Dorada SAC, por la autorización inmediata e inconsulta del proyecto minero Yagku Entsa en sus territorios. Se ordenó la suspensión de cualquier actividad exploratoria hasta ser consultadas con las comunidades awajún de la región. El proceso sigue en curso y se espera una pronta sentencia final.

Existen más de 30 acciones judiciales sobre consulta previa y consentimiento en trámite, interpuestas por la sociedad civil. Se exige el cumplimiento de los actos administrativos no consultado.

g. Pasivos de la explotación petrolera en el Lote 192 de Loreto

Desde los años 70, las comunidades indígenas de la Amazonía peruana, ubicadas en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón de la región Loreto, conviven con la exploración y explotación petrolífera. Primero a cargo de la empresa Occidental Petroleum Corporation of Perú (OXY), seguido por Petroperú y, hasta agosto de 2015, por Pluspetrol. En los territorios que pasaron a formar parte del Lote 192, se asientan cuatro pueblos indígenas: achuar, quechua, kichwa urarina y kukama.

Tras más de 40 años, dichas cuencas hidrográficas permanecen en situación de emergencia ambiental debido a que sus aguas presentan metales pesados e hidrocarburos totales (TPH), acumulando más de 2 000 pasivos ambientales y 92 zonas contaminadas por petróleo[32]. Áreas impactadas, adicionales a los declarados por Pluspetrol en su Plan Ambiental Complementario (PAC), referidos a los impactos en: a) Suelos impregnados con hidrocarburos; b) Aire, provocado por la quema no controlada de hidrocarburos; c) agua, especialmente por el manejo de vertimientos sin tratamiento. Esta realidad ha sido confirmada por los organismos estatales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

En este período se ha continuado con la identificación de sitios impactados. Se busca priorizar en 50 y no solo 32 como propone el Estado, a fin que sean atendidos por el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, administrado por el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), que cuenta solo con un capital de 50 millones de soles.

De otro lado, el reclamo reiterado de las comunidades por los daños sociales y ambientales, la titularidad de sus tierras y la compensación por el uso, así como el diagnóstico y tratamiento integral a su problemática socioeconómica; no han sido atendidos pese a las actas suscritas entre las federaciones y el Estado: Acta de Lima del 10 de marzo de 2015, Acta de Teniente López del 24 de setiembre de 2015, y Acta de José Olaya del 5 de noviembre de 2015.

32 Extraído desdehttp://observatoriopetrolero.org/pronunciamiento-las-condiciones-del-nuevo-contrato-de-explotacion-petrolera-deben-garantizar-el-respeto-de-nuestros-derechos/

El proceso de consulta a las comunidades indígenas del Lote 192, realizado por el Estado, pudo significar un avance en la atención de esta problemática socioambiental, pero no fue así. La formaen paralelo a la licitación internacional para su explotación concluyó de manera abrupta por decisión unilateral del Estado, formalizándose con el Decreto Supremo N.º 027-2015-EM. Con ello, PerúPetro obtuvo la autorización de suscripción del contrato por dos años con la empresa Pacific Stratus Energy del Perú S.A.

Ante el fin del contrato temporal suscrito con Pacific Stratus Energy del Perú S.A., hoy, Frontera Energy Corporation, y el inicio de la negociación de un nuevo contrato para la explotación del Lote 192, por 30 años; las comunidades directamente afectadas por el historial de contaminación, aunado a la desidia de las autoridades y a la violación a su derecho a la consulta previa, reclaman un nuevo proceso. Así, en abril de 2017 las federaciones FEDIQUEP, FECONACO y OPIKAFPE alzaron al MINEM su solicitud, el cual fue rechazado por el ministerio y apelado por las federaciones FEDIQUEP y FECONACO. Si bien el MINCU declaró en última instancia administrativa improcedente el pedido, establece que de iniciarse la aprobación de una nueva medida en el ámbito del Lote 192, el MINEM deberá analizar si corresponde implementar un nuevo proceso de consulta previa, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

No obstante, en las reuniones con los representantes del Estado, las Federaciones manifestaron su decisión que la consulta previa se lleve a cabo ante cualquier negociación de un nuevo contrato sobre la explotación del Lote 192.

Aunque el Estado peruano haya suscrito acuerdos con las federaciones indígenas, en más de tres oportunidades, desde marzo de 2015, poco ha atendido sus legítimas demandas. Prima la falta de voluntad política del respeto y protección de los derechos indígenas que, en buena cuenta, corresponde a los derechos de la ciudadanía a contar con políticas de desarrollo responsables con el medioambiente y la vida de las personas.

h. Impactos de la exploración minera en la selva de Cajamarca[33]

Las comunidades nativas de Supayaku y Naranjos están conformadas por miembros del pueblo indígena awajún, ubicadas en la provincia San Ignacio, región Cajamarca. Los territorios que habitan desde tiempos ancestrales poseen bosques montanos complejos llamados "bosques nublados", en los que se desarrolla una exuberante vegetación de árboles, arbustos, lianas, parásitas, epifitas y orquídeas. Allí alberga una fauna diversa y con gran cantidad de endemismos[34].

Estas comunidades viven, principalmente, de la agricultura, pesca y caza de animales del bosque; el respeto a la naturaleza es fundamental en su espiritualidad, en sus relaciones y en su cotidianeidad. Para el pueblo awajún, las cataratas, los cerros y ríos son sagrados; romper la armonía de convivencia es poner en riesgo su propia existencia como pueblo originario. Supayaku y Naranjos son comunidades colindantes del mismo pueblo indígena, el awajún, cuyo límite natural es el río Chirinos.

En el territorio que administrativamente pertenece a Naranjos, el Estado otorgó más de 10 concesiones mineras a la empresa Exploraciones Águila Dorada S.A.C., para ejecutar

33 Extraído desde http://www.fedepaz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=264:informe-supayaku-2015&catid=37&Itemid=180
34 Extraído desde http://www.regioncajamarca.gob.pe/planes-proyectos-area/estrategia-regional-de-biodiversidad-de-cajamarca-al-2021

el proyecto de exploración "Yagku Entsa" (Quebrada amarilla, en lengua awajún) sobre un yacimiento de oro y cobre ubicado en la cabecera de cuenca del río Chirinos y un área de influencia aproximada de 140 hectáreas. El 25 de marzo de 2012, Águila Dorada S.A.C. solicitó la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), y el 6 de setiembre de 2013, mediante Resolución Directoral N.° 229-2013 MEM/DGM, el MINEM formaliza la aprobación del proyecto y autoriza el inicio de las actividades en territorios de la comunidad de Naranjos.

La comunidad Supayaku no fue considerada como zona de influencia por minera, pese a que su territorio se encuentra próximo al proyecto y se ubica donde nacen varios afluentes del río Chirinos, principal fuente de agua de dicha comunidad (y de Naranjos). Tampoco se le consultó sobre la aprobación de la DIA ni la autorización de operaciones exploratorias en sus territorios. Resaltamos que, aunque un grupo de dirigentes de Naranjos aprobó dicho ingreso bajo un acuerdo de compensación económica, su población no fue incluida. Se simuló el acto con una reunión y un taller informativo que la empresa realizó con las autoridades comunales.

La situación generó tensión entre ambas comunidades y un gran descontento con el Estado, pues la población siente que sus derechos no fueron respetados y consideran que el proyecto amenaza la integridad de sus territorios y medios de vida.

El 6 de noviembre de 2013 la comunidad de Supayaku interpuso una demanda Constitucional de Amparo contra el MINEM por haber autorizado el proyecto "Yagku Entsa", violando su derecho a la consulta previa. Dicha demanda se siguió en primera instancia ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

En noviembre de 2014 aparecieron peces muertos en el río Chirinos, situación que alarmó aún más a la población. El resultado de las pruebas realizadas arrojó que el agua contenía fenoles y aceites grasos por encima de los niveles permitidos, poniendo en riesgo la vida acuática y de las personas. Dicho acontecimiento fue dado a conocer al juzgado que llevaba el caso.

El 2 de agosto de 2016, la demanda obtuvo una resolución favorable para la comunidad, ordenando al juzgado competente que se suspenda cualquier actividad minera hasta que se cumpla con realizar la consulta previa, libre e informada a la comunidad de Supayaku. Esta sentencia fue un precedente importante en el ámbito nacional: era la primera demanda de amparo por consulta previa en minería declarada favorable para un pueblo indígena, el pueblo awajún de Cajamarca. El proceso continúa, ya que el MINEM apeló el 5 de septiembre de 2016. Todavía se espera la sentencia definitiva del caso.

Es innegable los enormes y múltiples esfuerzos que se requieren en el tratamiento del conflicto socioambiental, que tiene como frente a la empresa minera y al propio Estado peruano. Además, de haber generado un enemigo interno, ha trastocado los lazos de confianza entre dos comunidades que son parte de la misma familia étnica y lingüística awajún.

A partir de los dos casos descritos, reivindicamos la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas u originarios como un derecho tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT. La consulta no es un trámite ni un capricho para boicotear la inversión nacional, por el contrario, es una oportunidad para que las políticas de desarrollo nacional que quiera implementar el Estado, cuenten con la participación y tomen en cuenta las decisiones de los directamente involucrados.



5. LAS MUJERES INDÍGENAS

En el Perú las mujeres indígenas se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad, pese a constituir el 23.8% de la población femenina y el 50,2% de la población indígena nacional. La situación de violación sistemática de sus derechos nos permite afirmar que uno de los principales problemas y, a la vez uno de los mayores desafíos del Estado peruano para cumplir con sus obligaciones derivadas de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, es lo relacionado con la protección efectiva de los derechos de las mujeres indígenas. Este importante sector de la comunidad ha sido históricamente sido víctima de violencia, como consecuencia directa de la doble discriminación de género y raza.

Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ha señalado que la discriminación contra la mujer y los estereotipos de género en el Perú están arraigados en las actitudes tradicionales, las prácticas institucionales y la sociedad en su conjunto, lo que les priva del goce de sus derechos en igualdad de condiciones y contribuye a la existencia de altos niveles de violencia.[35]

Asimismo, la CIDH manifestó que se exacerba el riesgo de las mujeres indígenas a las violaciones de sus derechos cuando coinciden el racismo, el sexismo y la pobreza, combinados con las desigualdades estructurales e institucionales, así como violaciones de derechos relacionados con sus territorios y recursos naturales[36].

35 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú. CEDAW. 24 de julio de 2014.

36 Informe: *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017.

A continuación, nos referiremos a algunos de los derechos vulnerados de manera particular a modo de ilustrar al Comité sobre la grave situación que viven las mujeres indígenas y la falta de compromiso del Estado.

a. Derecho a la participación política

Al abordar los derechos humanos de los pueblos indígenas y, por consiguiente, de las mujeres indígenas, es esencial recordar que son titulares legítimos del derecho colectivo a la autodeterminación; determinando libremente su condición política y persiguiendo su desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, en las reivindicaciones del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, a menudo se ha considerado que los derechos de las mujeres se relacionan a "valores externos", primando los derechos individuales sobre los comunales, lo cual, paradójicamente, aumenta su vulnerabilidad[37].

Una de las consecuencias de las prácticas discriminatorias y la consecuente violación del derecho a la autodeterminación, es la marginalización de las mujeres indígenas en los espacios políticos. El Censo Nacional Agrario de 2012 reveló que el 96,3% de comunidades campesinas son presididas por varones y solo un 3,7% de mujeres ejercen la presidencia comunal. En las comunidades nativas la brecha es mayor: el 97,7% presidida por varones y el 2,3% por mujeres[38].

En el plano nacional la tendencia es la misma. En las elecciones generales de 2016 fueron electas 36 mujeres al Congreso, 27% del total de los130 congresistas, lo que representó ocho mujeres más que las electas en 2011. Pero de las 36 representantes, solo una es congresista indígena.

Lo mismo ocurre en los procesos de consulta previa. No se garantiza la participación de las mujeres. En las comunidades campesinas y nativas persisten prácticas discriminatorias en la forma tradicional de elegir a sus representantes. Por lo tanto, si bien el reglamento establece que las metodologías a emplear deben de considerar el enfoque de género, en la práctica quienes acuden a los espacios de consulta son hombres. Urge que el Estado establezca mecanismos de diálogo con las organizaciones de mujeres indígenas a fin de incorporar sus propuestas en relación a su participación.

Adicionalmente, en muchos pueblos indígenas, a las mujeres no se les considera sujetas de derecho en lo que respecta a la tenencia de la tierra. Si bien hubo cambios que muestran que tienen hoy más acceso, esto no se ha producido en igualdad de condiciones con los hombres. Por lo general, los sistemas de herencia continúan beneficiando solamente a los varones indígenas.[39]

b. Derecho a la educación

La educación es un derecho humano esencial y una *«precondición para el goce de otros derechos. Además, es una herramienta eficaz para lograr la igualdad de género y una vida*

37 Informe: *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017.

38 Extraído desde censos.inei.gob.pe/Cenagro/redatam

39 Informe alternativo al séptimo y octavo informe periódico del Estado peruano, para el 58 Período de Sesiones del Comité CEDAW. Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres CLADEM-Perú. Junio de 2014.
Extraído desde http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PER/INT_CEDAW_NGO_PER_17371_S.pdf

sin pobreza». [40] En el Perú existen numerosas barreras que dificultan el goce efectivo de dicho derecho, empezando por el acceso y la calidad del sistema educativo que reciben las niñas y jóvenes indígenas.

Frente a ello, el Estado peruano informó a la CIDH en su respuesta al cuestionario: Los derechos de las mujeres indígenas en las Américas, que *«las mujeres indígenas no suelen terminar los estudios debido a la falta de recursos económicos, especialmente cuando tratan de acceder a la enseñanza superior», y que «las tasas más altas de deserción escolar de mujeres se observan en zonas rurales, ya que las niñas tienen que abandonar la escuela para ocuparse de los quehaceres domésticos[41]».*

Esto significa que en territorio nacional el 69% de las mujeres indígenas no ha podido acceder a la educación secundaria. Las tasas de género en analfabetismo demuestran que el 34% de las mujeres indígenas mayores de 25 años no saben leer ni escribir, frente al 9% de los hombres indígenas[42].

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de 2016, el 31,6% de las adolescentes indígenas de las zonas rurales, entre 12 y 16 años, asisten al nivel secundario, con atraso escolar; mientras que las adolescentes en las zonas urbanas alcanzan el 26,8%. Solo el 27% de las mujeres indígenas de 15 años que habitan en zonas rurales alcanzan el nivel secundario, frente al 43,8% de sus pares varones.[43]

Si bien existe una política de Educación Intercultural bilingüe (EIB), se implementa principalmente en la primaria, por lo que la mayoría de adolescentes indígenas no han alcanzado este derecho. Aunque el Plan Nacional de EIB se aprobó en una consulta previa nacional, su implementación es lenta por la carencia de presupuesto; sobre todo, en la actual legislatura que presenta una reducción sustantiva del mismo.

c. Derecho a la salud

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la salud posee ciertos elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad[44]. El elemento de aceptabilidad exige que el servicio de salud, así como sus establecimientos y servicios, respeten la cultura de los pueblos y las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, tras la promulgación de la Ley de Consulta Previa, y su Reglamento, el primer proceso de Consulta Previa Nacional fue el referido a la Política Sectorial de Salud Intercultural. Sin embargo, tuvo que transcurrir un año y medio para que lo aprobara el Gobierno, el 2 de abril de 2017. Para tal propósito, la Defensoría del Pueblo interpuso una acción judicial, mientras que las organizaciones indígenas remitieron cartas a la Presidencia de la República. Hoy, pasado más de un año, la implementación de la política es lenta y poco efectiva[45].

Para graficar el compromiso del Estado con la política y con la garantía de este derecho nos permitimos señalar que el 5 de marzo de 2017, el Gobierno peruano promulgó el

40 Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017.
41 Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017.
42 Extraído desde censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados
43 Extraído desde https://proyectos.inei.gob.pe/endes/Informes/Libro_ENDES%202016.pdf
44 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, párr. 12.
45 Información suministrada por la Organización de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Decreto Supremo N.° 007-2016-SA, que en su art. 77 eliminó la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud (MINSA). Ante la gravedad del hecho y, principalmente por la presión de las organizaciones indígenas y organismos no gubernamentales, la dirección fue restablecida.

Existe, además, una grave vacío de coordinación entre los sectores del Estado, lo que en la práctica hace inexistente la acción intersectorial. Mientras el MINSA reconoce el derecho de las mujeres indígenas al parto domiciliario, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) exige el parto institucional para conceder el acceso a los programas de asistencia social. En general, los funcionarios del Estado no cuentan con formación en género e interculturalidad, lo que exacerba la violencia contra las mujeres indígenas y las priva del goce efectivo de sus derechos desde su propia cosmovisión.

d. Derecho al trabajo

La situación de la mujer indígena en el campo laboral e independencia económica también es preocupante. Las brechas de género en el acceso a la educación traen como consecuencia la desigualdad en el acceso al empleo y los niveles de ingreso económico. El Estado indicó, en su respuesta al cuestionario de la CIDH, que las mujeres indígenas son más afectadas por el desempleo y el subempleo que el resto de la población; realizan trabajos no remunerados o les pagan menos.

Pese a que en el Perú, según las cifras del Censo Nacional INEI de 2007, existen 1 416 605 mujeres indígenas en edad de trabajar, el 31,9% de ellas carecen de ingresos propios, frente a un 12,7% de los hombres[46]. Al revisar las cifras según la lengua materna, las brechas son mayores: las mujeres que hablan una lengua originaria como quechua, aimara o amazónica, en un 39,7% no tiene ingresos propios, a un 11,6% de los hombres que hablan sus lenguas maternas[47].

Al respecto, la CIDH ha expresado su preocupación, puesto que las leyes y normativas generalmente no protegen de manera adecuada los derechos laborales de las mujeres indígenas[48].

e. Violencia contra la mujer

La violencia de género en Perú es alarmante. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), que recoge información de mujeres entre 15 y 49 años, en 2016, el 68,2%, es decir 18 662 mujeres, alguna vez sufrieron un tipo de violencia por parte del esposo o compañero[49].

La violencia que se ejerce contra las mujeres en las comunidades indígenas, ya sea en el espacio familiar o comunitario, no está registrada en las fuentes oficiales. En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado, sujeto incluso a la justicia comunitaria. No obstante, cuando la autoridad comunal interviene, las mujeres suelen enfrentarse a un sistema de justicia indígena que considera que la violencia de género en el ámbito intrafamiliar, el abandono de

46 Extraído desde censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados

47 Extraído desde https://www1.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden2_15.xlsx

48 CIDH, El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, OEA Ser. L/V/II/143 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 114.

49 Extraído desde https://portal.mpfn.gob.pe/boletininformativo/infoestadfeminicidio

hogar o la negativa a cumplir con las obligaciones alimentarias hacia los hijos, etc., no son susceptibles de ser sancionadas.[50]

Según la CIDH, la marginación y la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a la violencia, se potencia cuando los estados no trabajan estadísticas completas y desagregadas, y no documentan adecuadamente las formas diferenciadas de violencia. Las mujeres indígenas tienden a sufrir más actos de violencia física, psicológica y sexual en contextos particulares.

Justamente, un grave problema detectado es el creciente número de denuncias de violencia sexual perpetradas por docentes de la política de la EIB contra niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas, que según las cifras de la Defensoría del Pueblo, aqueja de manera grave a las niñas y adolescentes mujeres. Según esta entidad estatal, del 100% de casos identificados en colegios, el 9% son hombres, el 91% mujeres y el 52% son menores de catorce años[51].

En la provincia de Bagua, Amazonas, la Defensoría del Pueblo ha contabilizado 216 casos de violencia sexual, entre 2012 y 2017, en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Condorcanqui; de los cuales 157 ya han prescrito. Es decir, más de la mitad de las denuncias no llegan a ninguna instancia judicial para su respectiva investigación, por tanto, permanecen impunes[52].

La falta de acceso a la educación incluye el acceso a la educación sexual y reproductiva. El 19,3% de las jóvenes que hablan una lengua originaria son gestantes o ya son madres, comparado con el 12,9% entre las adolescentes que son castellanohablantes (INEI 2016). Esta cifra se elevaría entre las adolescentes de la Amazonía, donde el 24,9% ha estado alguna vez embarazada (INEI 2015)[53].

Otro caso específico de violencia que continúa en la ilegalidad, es el de más de 270 000 esterilizaciones forzadas, perpetradas en la segunda mitad de la década de los noventa, como resultado de una política de Estado que configura un delito de lesa humanidad. Las víctimas, en su mayoría mujeres indígenas, continúan a la espera que el Estado peruano cumpla con la reparación debida e implemente una política integral y justa.

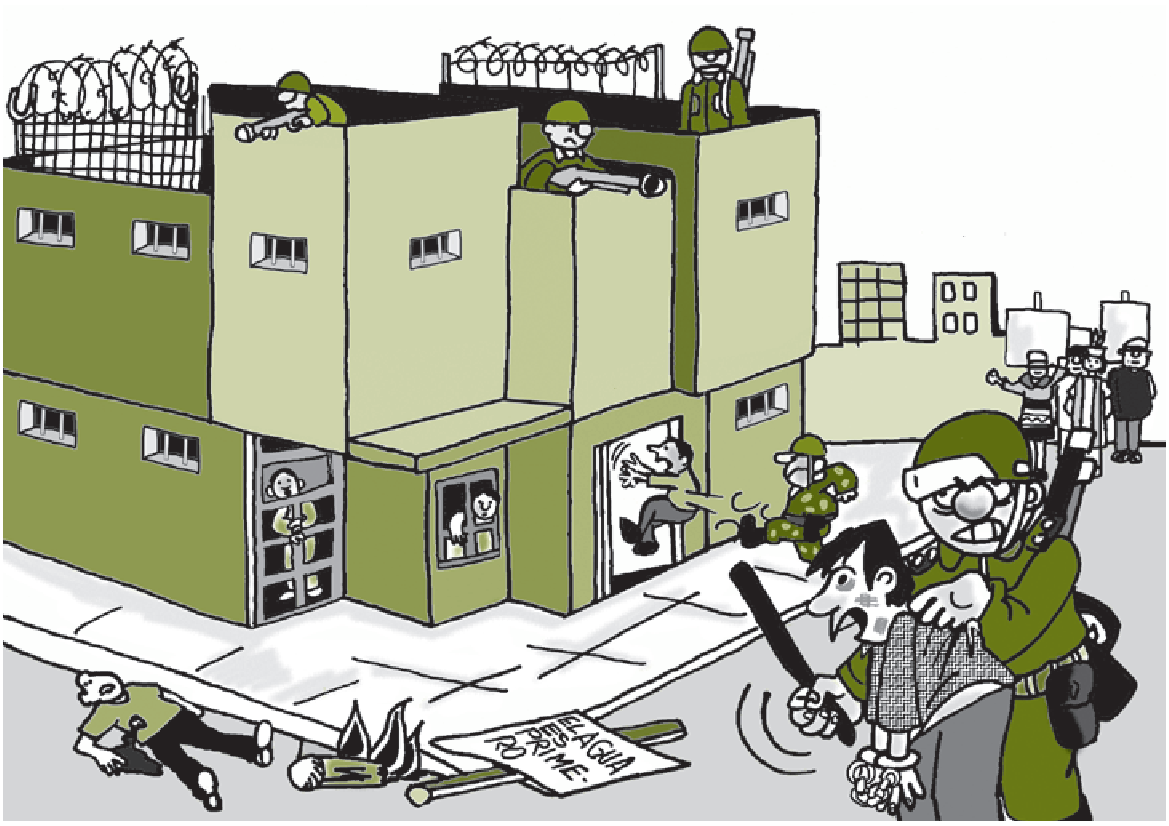
---

50 Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58 Período de Sesiones del Comité CEDAW. Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Perú. Junio de 2014.
Extraído desde http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PER/INT_CEDAW_NGO_PER_17371_S.pdf

51 Extraído desde https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2017/Informe-de-Adjuntia-002-2017-DP-AMASPPI.PPI.pdf

52 Íbid.

53 Extraído dede https://onamiap.org/2017/05/basta-de-discriminacion-e-invisibilizacion-de-nuestras-ninas-y-adolescentes-indigenas/



6. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Estado peruano desarrolla una serie de modificaciones normativas en la ley penal y procesal penal que vulneran los derechos fundamentales como la libertad personal, integridad personal y la libertad de expresión. Realizando un análisis normativo se identifica que dichos cambios, bajo un supuesto de lucha contra la criminalidad organizada, no son más que instrumentos para criminalizar a quienes hacen uso de su derecho a la protesta social para dar a conocer a las autoridades y a la opinión pública su situación. Este escenario, altamente crítico, intensifica la situación de vulneración de los pueblos indígenas, sus comunidades, dirigentes y organizaciones representativas en todo el país.

En este apartado del segundo capítulo, evaluamos aspectos claves de la situación de respeto y protección a los derechos humanos y libertades fundamentales en el Perú, tales como: a) Legislación que favorece la criminalización de la protesta; b) Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas; c) Estados de emergencia «preventivos»; y d). Criminalización de los defensores de los derechos humanos. Revisaremos algunas experiencias de criminalización en el Sur Andino, específicamente de las regiones de Cusco, Puno y Apurímac.

a. Legislación que favorece la criminalización de la protesta

Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se elaboraron y emitieron normas destinadas, en primer lugar, a la creación de nuevas modalidades delictivas, asociadas al ejercicio de la protesta y el endurecimiento de sus penas; y, en segundo lugar, a la intervención de la fuerza pública en escenarios de conflictividad socioambiental y la custodia de empresas extractivas.

A continuación, describimos algunas de las normas que ponen en riesgo y atentan contra la vida y las libertades de los pueblos indígenas, en especial de los líderes y lideresas:

- **Decreto Legislativo N.° 1244**[54]. Modifica el art. 317º del Código Penal que regulaba el delito de asociación ilícita, ahora llamado organización criminal, elevando su pena máxima de 8 a 15 años de privación de libertad, en su tipo básico, y hasta 20 años de pena en su tipo agravado. Podemos observar, entonces, cómo el Estado peruano busca construir un sistema normativo que facilite la criminalización de la protesta social y la imposición de penas severas a quienes protesten, amenazándolos con aplicárselas, afectando a los pueblos indígenas organizados para la protesta cuando no son atendidas sus demandas.
- **Decreto Legislativo N.° 1245**[55]. Estableció modificaciones al Código Penal con el ánimo de «garantizar la seguridad de la infraestructura de hidrocarburos». Incorporó en forma expresa a los hidrocarburos y sus derivados (así como las instalaciones para su exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización o abastecimiento), como objetos materiales de los delitos de hurto simple (art. 185), hurto agravado (art. 186), receptación agravada (art. 195), daño agravado (art. 206) y entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos (art. 283).

La medida fue resultado de la crisis ocasionada por los continuos derrames de petróleo en la Amazonía, especialmente en el Oleoducto Norperuano que opera Petroperú. La empresa estatal pretendió evadir su responsabilidad ante la falta de un mantenimiento adecuado. Se acusó a los pobladores de las áreas colindantes al ducto como autores de las fisuras. El *sabotaje* explicaría la emergencia, antes que la *grave negligencia* de Petroperú. Esta norma serviría para intimidar a líderes y lideresas indígenas y a quien reclamase la investigación y la mitigación de sus impactos como, por ejemplo, la medida de protesta de las comunidades indígenas de Saramurillo, Loreto, quienes tomaron las instalaciones de la petrolera y bloquearon el río Marañón durante 117 días.

- **Decreto Legislativo N.° 1267**[56]. Nueva Ley de la Policía Nacional del Perú y su Reglamento[57]. Ha permitido la privatización del orden interno y la seguridad ciudadana al hacer posible que entidades públicas y privadas contraten mediante convenios, *servicios extraordinarios* de la Policía Nacional. Se establecieron lineamientos relativos a sus condiciones y requisitos. Es decir, la función policial es vista como servicio comercializable y no propiamente público, lo cual perjudica a la población.

54 Decreto Legislativo N.° 1244, de fecha 29 de octubre de 2016.
55 Decreto Legislativo N.° 1245, de fecha 5 de noviembre de 2016.
56 Decreto Legislativo N.° 1267, de fecha 16 de diciembre de 2016.
57 Decreto Supremo N.° 003-2017-IN, de fecha 20 de febrero de 2017.

El caso empeora cuando quien contrata a la Policía Nacional es una empresa extractiva, dado el crítico panorama de conflictividad socioambiental. El reglamento permite la celebración de convenios «para atender la seguridad externa de las instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales». Por tanto, los efectivos policiales estarían predispuestos a salvaguardar los intereses corporativos privados sobre el interés público. Actuarían como guardianes de empresas extractivas y no como funcionarios públicos. Normas que desnaturalizan la función policial y son inconstitucionales.

- **Decreto Legislativo N.° 1298**[58]. Modifica el art. 261º, 264º, 266º y 267º del Código Procesal Penal. Sin justificación alguna se incrementaron los plazos de detención policial a 72 horas como regla general, a 7 días en casos de especial complejidad y a 10 días en casos de criminalidad organizada, con los impactos ya reseñados. Además, se incorporó la figura de detención preliminar judicial en casos de flagrancia. Una norma muy criticada tras su publicación por ser inconstitucional y responder a una política criminalizadora y populista.
- **Decreto Legislativo N.° 1307**[59]. Modifica diversos artículos del Código Procesal Penal y en el supuesto intento de que las audiencias no se dilaten incurren en violación del derecho del detenido y/o procesado de contar con su defensa legal de libre elección. Al sancionarle su inasistencia a una audiencia con la subrogación (dejar sin efecto su nombramiento) y reemplazo por otro abogado de elección del detenido y/o procesado (en el momento de encontrar un abogado de libre elección), o de la defensa pública de oficio. En ese supuesto, ninguno de los nuevos abogados conoce el proceso y no pueden brindar una adecuada asesoría, situación que vulnera el derecho a defensa legal reconocido por la Constitución Política del Perú y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y derechos colectivos.
- **Ley N.° 30558**[60]. El Congreso de la República aprobó la modificación del apartado 'f ', num. 24, art. 2º de la Constitución Política del Perú, incorporando la figura de la organización criminal como delito susceptible de detención preliminar de los investigados hasta por 15 días, sin necesidad de intervención fiscal ni judicial, con los riesgos de indefensión y abuso que ello implica; al igual que en los delitos de terrorismo, espionaje y tráfico lícito de drogas que previstos en la Constitución. La modificación constitucional se publicó el 9 de mayo de 2017.

Ante ello, toda persona a quien se le inicie una investigación penal por supuesto delito de integrar o colaborar en una *organización criminal*, es susceptible de detención preliminar policial hasta por 15 días. Esta situación preocupa, pues se fundamenta en el hecho que, esta figura penal (delito), antes llamada "asociación ilícita para delinquir" y ahora denominada "organización criminal", se emplea para criminalizar a quienes participan en protestas sociales en defensa de sus derechos fundamentales y en ejercicio de la libertad de expresión.

En otras palabras, cualquier Frente de Defensa, Comité o Plataforma de lucha, incluso, cualquier líder o lideresa indígena que decida protestar públicamente, en ejercicio de la libre expresión, derecho reconocido y protegido por la Constitución del Perú y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de los

58 Decreto Legislativo N.° 1298, de fecha 29 de diciembre de 2016.
59 Decreto Legislativo N.° 1307, de fecha 29 de diciembre de 2016.
60 Ley N.° 30558 - Ley de Reforma del Literal f del inciso 24 del art. 2º de la Constitución Política del Perú, de fecha 8 de mayo de 2017.

pueblos indígenas; corre el riesgo de ser calificado como organización criminal y sus acciones como delitos de disturbios, daños, coacción, etc.

Asimismo, el incremento del plazo de detención policial en «delitos cometidos por organizaciones criminales» viola el principio de legalidad penal al no tener certeza de cuáles son esos delitos. El riesgo está en su elevada discrecionalidad. Es indispensable que toda modificación de la Constitución que suponga la restricción de la libertad personal sea clara y precisa. Dichos delitos no están enumerados en la Constitución, sino en la Ley contra el Crimen Organizado, Ley N.° 30077. En ella se indica la existencia de 56 delitos considerados de criminalidad organizada, además de sus modalidades agravadas; entre ellos: hurto, robo, apropiación ilícita, estafa, extorsión y usurpación. Usualmente son empleados para criminalizar a manifestantes en protestas socioambientales, en especial, a los defensores de los derechos humanos.

No cabe duda que la ampliación injustificada de los plazos de detención preliminar policial y de detención preliminar judicial vulnere la propia Constitución Política del Perú y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y derechos colectivos. En cuanto a los plazos de detención preventiva, se amplían sin tener presente la obligación del Ministerio Público y del Poder Judicial de investigar y sancionar dentro del denominado principio de *plazo razonable*.

Esto ocasiona que los procesos se dilaten por responsabilidad de los órganos de administración de justicia, trasladando sus consecuencias negativas a las personas investigadas y/o procesadas, quienes se ven obligadas a la ampliación injustificada de sus detenciones preventivas; aplicadas arbitrariamente con el objetivo de criminalizarlas y restringir su derecho a la protesta social.

b. Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas

Como se ha señalado en el apartado anterior, la nueva Ley de la Policía Nacional y su Reglamento le permiten firmar convenios con empresas extractivas. Sin embargo, esto no es nuevo. Ya existían normas que otorgaban la facultad, evidenciando el interés de emplear a la Policía Nacional para la protección de intereses corporativos, mediante convenios que perjudican a la población. La institucionalidad de este tipo de acciones no hace más que confirmar el avance gradual y las diferentes formas que se sirven para criminalizar la protesta socioambiental.

Esta situación apunta a la privatización del orden interno, constituyendo una violación a múltiples derechos, como la seguridad ciudadana. Con ello se desnaturaliza el objeto y finalidad de la institución, que debería resguardar su autonomía y proteger a la población sin distinción ni necesidad de mayores recursos que los públicos.

Según información proporcionada por el Ministerio del Interior (MININTER), en atención a los pedidos de información pública que se le hiciera a esta institución[61], se suscribieron 145 convenios de Servicio Policial Extraordinario, entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas (del sector minero e hidrocarburos), entre 1995 y 2018. Los departamentos con mayor cantidad de Convenios de Servicio Policial Extraordinario son: Arequipa (21), Cusco (17), Cajamarca (13), Áncash (9) y Apurímac (7).

61 Solicitudes realizadas e información suministrada a EarthRights International Perú, Instituto de Defensa Legal y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

En 2017 la Ley y el Reglamento General de la Policía Nacional del Perú fueron modificadas en modo, finalidad y procedimiento para la suscripción de Convenios de Servicio Policial Extraordinario entre la Policía Nacional del Perú y las entidades del sector público y/o privado. En ese contexto, hasta inicios de 2018, se suscribieron aproximadamente 30 convenios, de los cuales cinco están inmersos en diversos cuestionamientos debido a su aparente relación con la violación de los derechos humanos que se cometieron durante el desarrollo de los conflictos socioambientales. Los convenios fueron suscritos con Compañías Mineras Quechua (Cusco), Minera Las Bambas S.A. (Apurímac), Minera Yanacocha S.R.L. (Cajamarca), Compañía Pluspetrol Norte S.A. (Loreto) y Southern Perú Cooper Corporation (Arequipa).

Estos convenios afectan los principios de imparcialidad e independencia de la función policial, ya que exigen que los efectivos actúen sin distinción entre la población y en sujeción a sus fines institucionales, establecidos por el art. 166 de la Constitución: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno; b) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; c) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; d) prevenir, investigar y combatir la delincuencia; y, e) vigilar y controlar las fronteras.

c. Estados de emergencia “preventivos”

Como reconoció el anterior viceministro de Gobernanza Territorial, Javier Fernández-Concha, el Estado tiene como estrategia decretar estados de emergencia para responder a los conflictos sociales, en vez de apostar por mecanismos de diálogos adecuados y transparentes[62]. En esa lógica, en 2017 y lo que va de 2018 se han declarado o prorrogado 20 estados de emergencia en el Perú, por supuestas causas de conflictividad social[63]. Se presentan a continuación.

Perú: estados de emergencia por conflictos sociales en 2017 y 2018[64]

Decreto Supremo N.°	Fecha de publicación	Zona
15-2017-PCM (Declaración)	10/2/2017	Provincia de Cotabambas (Apurímac)
20-2017-PCM (Declaración)	21/2/2017	Distrito de Coporaque (Espinar, Cusco)
64-2017-PCM (Declaración)	6/6/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
74-2017-PCM (Prórroga)	12/7/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
78-2017-PCM (Declaración)	29/7/2017	Distrito de Juliaca (San Román, Puno) Distritos de Wánchaq, San Sebastián y Cusco (Cusco, Cusco)

62 García, F. (7 de abril de 2017). “La violación del orden jurídico tiene que tener consecuencias”. Entrevista con Javier Fernández-Concha Stucker. *El Comercio*. Consultada el 2/12/17, extraída desde https://elcomercio.pe/peru/violacion-orden-juridico-consecuencias-412919

63 Durante el 2017 se han declarado o prorrogado, en total, 56 estados de emergencia. La mayoría corresponde a situaciones de desastre natural (especialmente por El Niño costero), así como a las acciones antisubversivas en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

64 Tabla elaborada por IDL.

Decreto Supremo N.°	Fecha de publicación	Zona
85-2017-PCM (Declaración)	16/8/2017	Distritos de Chalhuahuacho, Haquira y Mara (Cotabambas, Apurímac)
90-2017-PCM (Prórroga)	10/9/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
93-2017-PCM (Prórroga y declaración)	14/9/2017	Distritos de Chalhuahuacho, Haquira y Mara (Cotabambas, Apurímac) Distrito de Capacmarca (Chumbivilcas, Cusco)
100-2017-PCM (Prórroga)	10/10/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
101-2017-PCM (Prórroga)	13/10/2017	Distritos de Chalhuahuacho y Mara (Cotabambas, Apurímac) Distrito de Capacmarca (Chumbivilcas, Cusco)
104-2017-PCM (Prórroga)	9/11/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
107-2017-PCM (Prórroga)	13/11/2017	Distritos de Chalhuahuacho y Mara (Cotabambas, Apurímac) Distrito de Capacmarca (Chumbivilcas, Cusco)
119-2017-PCM (Prórroga)	9/12/2017	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
1-2018-PCM (Prórroga)	8/1/2018	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
6-2018-PCM (Declaración)	11/1/2018	Corredor Vial Apurímac – Cusco -Arequipa
15-2018-PCM (Prórroga)	10/2/2018	Corredor Vial Apurímac – Cusco -Arequipa
24-2018-PCM (Prórroga)	9/3/2018	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)
25-2018-PCM (Prórroga)	12/3/2018	Corredor Vial Apurímac - Cusco -Arequipa
37-2018-PCM (Prórroga)	11/4/2018	Corredor Vial Apurímac - Cusco -Arequipa
48-2018-PCM (Prórroga)	4/5/2018	Distrito de Tumán (Chiclayo, Lambayeque)

Algunos de los estados de emergencia han sido expedidos arbitrariamente y sin reunir los requisitos reglados por el art. 137 de la Constitución Política del Perú. Es decir, sin que se presenten situaciones de grave convulsión social que amenacen la *normalidad constitucional*. La declaratoria de un estado de emergencia –que constituye un régimen de excepción– supone la restricción de los derechos fundamentales a la libertad y la seguridad personales, las libertades de reunión y tránsito y la inviolabilidad de domicilio. Además, autoriza el ingreso de las Fuerzas Armadas para la custodia del orden interno, en apoyo de la Policía Nacional.

Hacemos referencia al caso del distrito de Chalhuahuacho, en Apurímac[65]. La zona fue declarada en emergencia el 16 de agosto de 2017[66]. Desde entonces, se ha prorrogado hasta en tres ocasiones[67]. Posteriormente la zona en emergencia fue ampliada para abarcar la totalidad del Corredor Vial Apurímac – Cusco - Arequipa[68]. No obstante, no existieron causales. Y, pese a que el nuevo Gobierno no ha vuelto a declarar estado de emergencia en la zona, queda abierta la posibilidad de recurrir a este mecanismo, pues no hay un pronunciamiento oficial claro sobre su mal uso y la violación de los derechos.

La población de Chalhuahuacho, donde existen 38 comunidades campesinas, desarrolla sus actividades con normalidad. La agricultura, la ganadería y el comercio no se ven alterados; tampoco se han registrado actos de perturbación al normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Así, las instituciones educativas, centros de salud, agencias bancarias, dependencias del sistema de justicia o la propia Municipalidad Distrital de Chalhuahuacho prestan servicios sin inconvenientes. Por el contrario, la presencia de un gran número de efectivos policiales y militares en la zona generó temor e inquietud entre la población.

Consideramos que este mecanismo que, como ya afirmamos, es excepcional y restringe derechos, debería ser sometido al control judicial y, cuando no reúna los requisitos reglados en la Constitución, ser anulado.

d. Criminalización de los defensores de los derechos humanos

Los contextos de protesta socioambiental han puesto en evidencia la criminalización de los defensores de los derechos humanos. Durante el 2017, lideresas y líderes defensores de los derechos humanos fueron procesados en todo el país por la justicia penal y administrativa, por cumplir con su trabajo.

Destacan los casos de Walter Aduviri Calisaya y otros 17 líderes indígenas; Óscar Mollohuanca Cruz, Herbert Huamán Llave y Sergio Huamaní Hilario; y los activistas extranjeros Jennifer Moore y John Dougherty.

En Puno, el 2011 Aduviri Calisaya lideró las protestas contra el proyecto minero Santa Ana, de la empresa canadiense Bear Creek Mining Corporation, denominado aimarazo. La población se manifestó contra el otorgamiento de concesiones mineras por parte del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, en grandes extensiones de las provincias puneñas, sin consultar a las comunidades quechuas y aimaras. Durante 45 días la ciudad de Puno se mantuvo paralizada.

Producto de las protestas, Aduviri Calisaya y otras decenas de manifestantes (cuya cantidad se redujo a 18), fueron procesados por el Juzgado Penal Colegiado de Puno, por los delitos de disturbios y extorsión. Durante el juzgamiento se levantó la acusación contra ocho de los procesados y otros nueve fueron absueltos. Solo a Aduviri Calisaya se le condenó a siete años de pena privativa de libertad por el delito de disturbios.

65 Tomamos prestadas algunas ideas de nuestra publicación: Ruiz Molleda, Juan Carlos, Maritza Quispe Mamani y Álvaro Márquez Salvador. (2017). Informe jurídico: Análisis sobre la constitucionalidad de los estados de emergencia «preventivos» [en línea]. Consultado el 02/12/17, extraído desde http://www.justiciaviva.org.pe/new/informe-idl-analisis-sobre-la-constitucionalidad-de-los-estados-de-emergencia-preventivos/

66 Decreto Supremo N.° 85-2017-PCM.

67 Decretos Supremos N.° 93-2017-PCM, 101-2017-PCM y 107-2017-PCM.

68 Decretos Supremos N.° 6-2018-PCM, 15-2018-PCM y 25-2018-PCM.

El líder indígena apeló la sentencia condenatoria. Fue absuelto de la acusación por extorsión. El proceso judicial no contó con las garantías mínimas: no hubo traductores e intérpretes quechuas y aimaras[69], lo cual lesiona el derecho a la defensa tomando en cuenta su identidad cultural.

La situación en Espinar, Cusco, no fue diferente. En 2012 la población protestó contra las operaciones de la empresa Xstrata Tintaya, al considerarla responsable de su grave exposición a metales pesados venenosos (plomo, mercurio, arsénico y cadmio). Mollohuanca Cruz, exalcalde provincial de Espinar, y los dirigentes Huamán Llave y Huamaní Hilario, del Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar, encabezaron las protestas. Como consecuencia de los enfrentamientos con la Policía Nacional fallecieron tres civiles y 45 heridos; para entonces, la institución mantenía un convenio vigente con la empresa minera.

A Mollohuanca Cruz se le detuvo preventivamente durante cinco meses en el penal Cristo Rey de Ica. En aquella ciudad se procesaron a los tres líderes quechuas, originarios de la nación k'ana, en clara violación de su derecho al juez predeterminado por ley. Se les acusó de los delitos de entorpecimiento a los servicios públicos, disturbios y atentado contra la seguridad común[70]. No obstante, todos fueron absueltos por el Primer Juzgado Unipersonal de Ica.

En 2015, la población indígena afectada por el proyecto minero Las Bambas (Cotabambas, Apurímac), en ejercicio de su derecho a la protesta, demandó públicamente al Estado peruano la protección a sus derechos fundamentales, los que eran vulnerados por la empresa minera Minerals and Metals Group Limited (MMG). El Estado desatendió sus demandas e inició una persecución contra sus dirigentes. A través de la fiscalía los denunció por el delito de asociación ilícita para delinquir, entre otros delitos, por los que son investigados actualmente.

Por otro lado, el 21 de abril de 2017, la canadiense Jennifer Moore y el estadounidense John Dougherty fueron detenidos por efectivos de la Policía Nacional, junto a funcionarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando salían de la Casa de la Cultura de Cusco. Allí proyectaron el documental *El Fraude del Flin Flon*, que denuncia las malas prácticas sociales y ambientales de la empresa HudBay Minerals en el mundo. En el Perú, esta opera la mina Constancia (Chumbivilcas, Cusco).

Se les acusó de realizar actividades contra el orden público. Según admitió la autoridad migratoria, fueron objeto de seguimiento policial durante toda su estancia en las localidades de Chamaca, Velille y Santo Tomás, en Chumbivilcas. Esto provocó que durante la madrugada del 22 de abril los defensores de los derechos humanos abandonaran el país, temerosos de ser víctimas de nuevas represalias. Apenas al día siguiente, la autoridad migratoria en Lima, dictó el impedimento de retorno al Perú. Moore demandó esta decisión mediante un hábeas corpus.

El director de la VII Macro Región Policial de Cusco y Apurímac defendió la detención de los extranjeros y señaló que criticar la actividad minera equivalía a violentar el orden público[71]. Así lo indicó también el MININTER en un comunicado de prensa[72].

69 Abdo, P. (2016). Líneas de defensa para el litigio estratégico de los pueblos aimaras de Puno [en línea]. Consultado el3/12/17, extraído desde https://www.servindi.org/actualidad-opinion/08/10/2016/el-aymarazo-un-caso-de-criminalizacion-de-la-protesta-0

70 Derechos Humanos sin Fronteras. (2017). ¡Se hizo justicia! Poder Judicial absuelve a exalcalde y exdirigentes procesados por el 'Caso Espinar' [en línea]. Consultado el 3/12/17, extraído desdehttp://derechosinfronteras.pe/se-hizo-justicia-poder-judicial-absuelve-a-ex-alcalde-y-ex-dirigentes-procesados-por-el-caso-espinar/

71 Cusco en Portada (2017). General Iglesias: periodistas intervenidos alentaban a protestar contra Hudbay [Consultado el 3/12/17, extraído desde https://www.youtube.com/watch?v=2il8vSeeHkU

72 Ministerio del Interior del Perú (22 de abril de 2017). Comunicado MININTER N.° 007-2017: Sobre la situación migratoria irregular de una ciudadana canadiense y

Es oportuno indicar que HubBay Perú S.A.C., filial peruana de la multinacional HudBay Minerals, mantenía en ese entonces un convenio de seguridad con la Policía Nacional[73]. Hasta la fecha, Moore y Dougherty no están autorizados para ingresar al Perú.

Así, el fenómeno de la criminalización de la protesta socioambiental ha experimentado nuevas y sofisticadas técnicas para lograr sus fines. Desde el Poder Ejecutivo y Legislativo, diversas normas, directa o indirectamente, han servido para agravar el problema, a partir de la modificación de la estructura de ciertos delitos, para intimidar, reprimir y desmovilizar a manifestantes, y líderes sociales.

Asimismo, apremia tomar conciencia que las estrategias de criminalización afectan de forma distinta a hombres y mujeres. Si bien, la mayoría de víctimas mortales o de lesiones graves en este marco de represión y criminalización abusiva, son hombres; las defensoras del ambiente y del territorio sufren violencias específicas que ponen en peligro no solo su integridad física y psicológica, sino también la sexual, moral y familiar.

Esto da cuenta de la forma en que se manifiesta la violencia de género en los contextos extractivos, así pues, considerando el rol tradicional - patriarcal de cuidados, impuesto a las mujeres, cuando ellas se organizan, participan, se expresan y lideran acciones en defensa de sus derechos, los de sus familias y comunidades, las consecuencias y la represión tiene características y connotaciones diferentes.

Así lo revela la situación de las defensoras indígenas ambientalistas a nivel nacional, especialmente de las regiones andinas y amazónicas afectadas por la extracción minera y petrolera, así como por la minería ilegal; quienes resisten desde sus comunidades o desde su labor como asesoras y/o defensoras legales. Esta problemática será abordada en el capítulo dedicado a la situación de las mujeres indígenas del Perú.

---

un norteamericano. Consultado el3/12/17, extraído desde https://www.mininter.gob.pe/content/sobre-la-situaci%C3%B3n-migratoria-irregular-de-una-ciudadana-canadiense-y-un-norteamericano

73 HudBay Minerals (8 de mayo de 2017). Comunicado de prensa (en inglés).



7. PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO

Conforme a la segunda disposición transitoria de la Ley N.° 22175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, se reguló el establecimiento de las reservas territoriales de carácter provisional para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

El principal objetivo de las reservas territoriales fue la protección de estos pueblos, con especial atención, en la protección de su territorio y el aprovechamiento de carácter exclusivo de su territorio. No obstante, con la Ley N.° 28736 Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, se crean las reservas indígenas, definidas como «*tierras de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su habitad y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos*». En dicha Ley se ordena la adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas; pero el art. 5 del Reglamento de la Ley establece una reserva a la intangibilidad de las reservas indígenas cuando se traten de recursos naturales susceptibles de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública.

En dicho sentido, debe entenderse que la diferencia entre reservas territoriales y reservas indígenas se basa únicamente en el nivel de protección que se le brinda a la intangibilidad de la propiedad de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Actualmente existen cinco reservas para la protección de los PIACI que ocupan 2 871 464 39 hectáreas entre las regiones de Cusco, Ucayali y Madre de Dios. De las cinco reservas territoriales existentes, y mediante Decreto Supremo N.° 007-2016-MC, el MINCU instituyó las primeras tres reservas indígenas para los PIACI: Isconahua, Mashco Piro y Murunahua.

Además de las ya mencionadas, el Estado peruano se encuentra en proceso de creación de dos nuevas reservas indígenas en Loreto, la de Yavarí Tapiche y la Yavarí Mirim. Para ello, la Comisión Multisectorial liderada por el MINCU está en la etapa de elaboración de los Estudios Adicionales de Categorización (EAC) para delimitar el territorio de ocupación tradicional de los pueblos en aislamiento y contacto inicial.

A la fecha, el MINCU lleva a cabo los procesos de categorización de los territorios habitados ancestralmente por los PIACI, con el fin de garantizar su vida e integridad. No obstante, este proceso desnaturaliza dicha finalidad en tanto la categoría de reserva indígena otorga nuevos derechos de extracción de recursos. A pesar de que el MINCU lo considera un avance, no lo es. Sobre este punto profundizaremos en el apartado del incumplimiento de la normativa de los PIACI.

En el marco del mismo proceso de creación de las reservas indígenas en Loreto se ha instalado la Comisión Técnica Transectorial para la protección y defensa de los derechos de los PIACI con la presencia de representantes del MINCU y del Gobierno regional de Loreto, así como del sector salud, agricultura, transportes y comunicaciones, y energía y minas. Dicha comisión contó con la presencia de representantes de las gerencias de Asuntos Indígenas, Desarrollo Social, Planeamiento y Presupuesto, la Autoridad Regional Ambiental, cuatro municipalidades provinciales, las organizaciones indígenas ORPIO y AIDESEP, y el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA).

De igual manera, el MINCU dio inicio al proceso de convocatoria y selección para la elaboración de Estudio Adicional de Categorización de la RTKNN y asíel proceso de adecuación de la reserva territorial a reserva indígena en las provincias de La Convención,Cusco y Atalaya,Ucayali.

a. El incumplimiento de la normativa

Pese al marco normativo para proteger a los PIACI, se presentan una serie de situaciones relacionadas a actividades económicas en las zonas donde se encuentran los territorios de estos pueblos, generando contaminación e ingreso de agentes externos, y provocando el desplazamiento de los PIACI hacia zonas pobladas.

Importa mencionar la situación de la RTKNN con respecto a su transformación de reserva territorial a reserva indígena, debido a las consecuencias que este cambio de denominación ocasiona en la protección que se le da a los PIACI que ocupan los territorios. Al contrario de lo difundido por el Estado, el cambio no implica un mayor nivel de protección de los PIACI, ya que la adecuación significaría la desprotección y el retroceso al debilitar la norma que incorpora los estándares de protección internacional.

De esta manera se vulnera el principio de no regresividad en derechos humanos que señala que, una vez establecido un mínimo de protección en favor de las personas, el Estado no puede modificar la normativa generando una disminución en el mínimo ya otorgado. Constituiría una transgresión a las personas y, por lo tanto, una violación de las obligaciones internacionales del Estado peruano.

La adecuación normativa implica: (i) pérdida de la garantía de integridad del territorio ancestral de los pueblos referidos, la cual es garantizada por el art. 3 del Decreto Supremo N.° 028-2003-AG[74], Decreto de creación de la RTKNN; y, (ii) eliminaría la prohibición del *"otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales[75]"*, prohibición sustituida por la configuración de una opción para el otorgamiento de nuevos derechos de exploración y explotación señalada en el art. 5.c. de la Ley N.° 28736, Ley para Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial[76]. Ello pone en grave riesgo la vida e integridad de los PIACI de la RTKNN.

Adicionalmente, la eliminación de la prohibición del *"otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales"* configura el impulso a la colonización y expansión de la frontera de actividades extractivas, por lo que constituye un debilitamiento de la normativa legal existente. Esto ha sidoaceptado por el Estado peruano en las conclusiones del Informe para el Estudio Previo de Reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.

El informe señala que *«las principales presiones sobre estas poblaciones son el desarrollo de actividades, tales como la actividad forestal maderable, principalmente en la zona norte de la RTKNN, la cual se realiza de manera ilegal, y la actividad hidrocarburífera en la zona central de la RTKNN; así como ingresos no autorizados de agentes externos a la RTKNN».*

La recategorización de la RTKNN como Reserva Indígena (de acuerdo a la Ley N.° 28736), significa eliminar la protección establecida por la categoría de reserva territorial y desconocer las normas y estándares internacionales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en especial de los pueblos en aislamiento. Con ello, la ejecución del procedimiento, tal y como está siendo llevado a cabo, pone en riesgo la vida e integridad de los PIACI.

Por tanto, la RTKNN debe mantener el carácter de intangibilidad de sus territorios con la finalidad de garantizar su derecho al territorio como garante de sus derechos a la vida y a la salud, salvaguardando su existencia e integridad, y respetando su decisión de no mantener contacto con el resto de la sociedad o respetando su forma particular de hacerlo.

Debido a la preocupación generada a raíz de los cambios normativos y de las nuevas medidas tomadas por el Estado, organizaciones de la sociedad civil solicitaron una audiencia ante la CIDH, que se dio en el 168° Período de Sesiones, en la cual se discutieron las medidas tomadas por el Estado frente a la aprobación de la Ley N.° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera en Ucayali. Las obras podrían afectar las reservas indígenas ubicadas en zonas de frontera, así como el proceso de categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y las medidas adoptadas ante las emergencias frente a avistamientos de los PIACI.

El pueblo indígena nahua de Santa Rosa de Serjali se encuentra en situación de contacto inicial; mantiene un contacto limitado o nulo con la sociedad por tener un sistema inmunológico altamente vulnerable. Su principal fuente de alimentación es

74 Art. 3́. "Garantícese la integridad territorial, ecológica y económica de las tierras comprendidas al interior de la Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étn4icos, en aislamiento voluntario y contacto inicial, Kugapakori, Nahua, Nanti y otros allí presentes". Decreto Supremo N.° 028-2003-AG.

75 Art. 3 del Decreto Supremo N.° 028-2003-AG.

76 Art. 5.c. de la Ley N.° 28736. Ley para protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

el pescado y actualmente habita en la RTKNN, reserva superpuesta por el proyecto Camisea, específicamente, el Lote 88.

Oficialmente, la situación de vulnerabilidad de este pueblo data desde el 2002; sin embargo, recién un año después, el Estado realizó un Análisis de la Situación de Salud (ASIS) y, no fue sino hasta el 2006, que evaluó la vulnerabilidad inmunológica de los habitantes nahua. Se constató, de forma categórica, su riesgo continuo. En noviembre de 2014 se comprobó la contaminación por mercurio del pueblo nahua con los resultados de la investigación de Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente del Instituto Nacional de Salud (CENSOPAS), aplicada al 26.5% de la población. Las muestras de orina de los miembros de la comunidad indicaron que el 79.2% presenta concentraciones de mercurio inorgánico, por encima del límite permisible; el 63,1% corresponde a menores de edad[77].

A inicios de este año, la contaminación de mercurio se reconfirmó por un Reporte no publicado del MINSA, titulado *Análisis de situación de salud del pueblo nahua de Santa Rosa de Serjali en la reserva territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros*, pero al que The Guardian tuvo acceso[78].

A pesar de que el Estado tiene conocimiento del grave estado de fragilidad y contaminación de los nahuas, hasta el momento no ha tomado las acciones pertinentes para identificar la fuente de contaminación por mercurio. Solo se realizan actos de control y mitigación por parte de las autoridades regionales y nacionales. Se identificó que el medio de transmisión de este mineral es el consumo de los peces contaminados, preocupante, si se tiene en cuenta que el pescado es su principal fuente de alimento.

El Estado peruano se ha limitado a declaratorias de emergencia del MINSA (2015) o alertas del Ministerio y del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) para no consumir los peces.

Asimismo, el Estado estableció un fondo de compensación por el proyecto Camisea (Lote 88), a través de un fideicomiso administrado por el MINCU, que ascendía a más de cuatro millones de dólares. Sin embargo, no se tiene conocimiento sobre la situación del fondo.

Teniendo en cuenta la desprotección de los PIACI se han interpuesto acciones administrativas y una demanda que, luego de casi seis años, ha sido admitida y se espera que el Poder Judicial respalde la defensa y protección de los PIACI y su *«derecho a un ambiente sano y equilibrado, derecho a la autodeterminación, la vida, la salud, derecho a la identidad étnica y cultural, integridad biológica y cultural, la dignidad, el derecho al territorio, a la propiedad, a la posesión ancestral y el derecho a la consulta previa de las poblaciones indígenas en aislamiento y contacto inicial que habitan la RTKNN que vienen siendo amenazados de manera real, cierta, continua, permanente e inminente por actividades extractivas tales como actividades hidrocarburíferas, minería ilegal, tala ilegal entre otros».*

La situación de extrema vulnerabilidad y el riesgo para la vida y supervivencia de estos pueblos indígenas, se confirma con la medida cautelar otorgada por la CID H, vigente, identificada con el N.° MC-262-05 Pueblo Indígena Mashcopiro y otros.

77 Nota de prensa de Derecho, ambiente y recursos naturales sobre la contaminación por mercurio en la RTKNN.

78 Extraído desde https://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2018/jan/24/amazon-tribe-mercury-crisis-leaked-report

En conclusión, al cierre de este informe, se aprobó el Decreto Legislativo N.° 1374 que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N.° 28736, sobre infracciones administrativas, como la realización de actividades de aprovechamiento de recursos naturales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas por causales distintas a la necesidad pública o con fines de subsistencia, previstas en el art. 5 literal c) de la Ley N.° 28736. Con este decreto yel inciso b) del art. 6 se extiende la aplicación del artículo 5.c de la referida ley a las Reservas Territoriales, incluyendo a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), la cual de conformidad con el Decreto Supremo N.° 028-2003-AG, no permite actividades bajo ninguna causal, excepto el proyecto Camisea, existente, lo cual sigue generando una seria amenaza a los derechos fundamentales de los PIACI.



8. LA SALUD AMBIENTAL E INTERCULTURAL

Es obligación del Estado asumir un enfoque que integre salud ambiental y humana, pues todo impacto en el ambiente repercute en el bienestar de las personas. Lamentablemente, el Estado peruano *«no ha tenido voluntad política y capacidad de acción para asumir dicho enfoque, ni garantizar el cumplimiento estricto de sus funciones tutelares de protección del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida*[79]», tal como lo establece el art. 2 inc. 22 de la Constitución Política del Perú.

La Defensoría del Pueblo señala que en la Amazonía peruana existen nuevas causas de enfermedad y muerte vinculadas a la contaminación de ríos y fuentes de agua[80]. En cuanto a la atención en salud de los pueblos indígenas, el MINSA reporta que existen serias deficiencias *"en la oportunidad, calidad técnica y humana y efectividad*[81]*".* Muchos indígenas que han visto su salud afectada por metales tóxicos no cuentan con establecimientos médicos cercanos, especializados o abastecidos de medicamentos, insumos y equipamiento para una atención adecuada[82]. Esto ha sido confirmado por estudios particulares que no han sido tomados en cuenta por el sistema nacional de salud[83].

79 Red Muqui. "Atención médica en salud en ambientes asociados a minería y metalurgia a menores residentes en Cerro de Pasco y La Oroya, y situación de pasivos ambientales en San Mateo". 2016, p. 48.

80 Defensoría del Pueblo, Perú. La Defensa del derecho de los pueblos Indígenas amazónicos de una salud intercultural. Informe defensorial N.° 169, 2015. Conclusión 11, p.127.

81 MINSA, Perú. Información sobre Salud de los pueblos indígenas. Extraído desde https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2.asp?sub5=9 (acceso el 21 de agosto de 2017).

82 MINSA, Perú. Instituto Nacional de Salud, Centro Nacional de Salud. Plan de la Estrategia Sanitaria Nacional. Salud de los Pueblos Indígenas, 2010 -2012, p. 25.

83 Alegre, M., y Mario R. "Auditoría externa de salud pública a partir de 25 casos de niños de las comunidades afectadas por el derrame de petróleo en Chiriaco - Capacidad del sistema de salud estatal para atenderlos.

Los pasivos ambientales de antiguas y actuales operaciones mineras e hidrocarburíferas son fuente central de contaminación para la salud. El agua de muchas comunidades y poblaciones se encuentra seriamente afectada pues sus efluentes son canalizados sin el debido tratamiento. El Estado peruano ha reconocido el derecho al agua limpia y potable como constitucional[84]; mas nono ha tomado acciones concretas que garanticen un agua de calidad para los poblados perjudicados ni ha priorizado su utilización. A la fecha, muchas comunidades impactadas por metales tóxicos no reciben atención integral ni cuentan con agua apta para su consumo.

Garantizar una buena salud para todos depende de diversos factores. Uno de los más importantes es la conservación del medioambiente. En esa línea, no es posible ejercer y disfrutar del derecho a la salud sin gozar de un medioambiente saludable. Surge la necesidad de reformular los conceptos de salud y ambiente para reunirlos en una sola categoría vinculada, algo que denominamos el *"derecho a la salud ambiental"*.

a. La salud ambiental como derecho

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017), la salud ambiental *«(…) está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona»*. Entonces, el derecho a la salud ambiental engloba la afectación a la salud de la población determinada por factores ambientales como la contaminación de los ríos, aire y suelo, entre otros.

A fin de que este derecho sea efectivo para los pueblos indígenas debe darse bajo un enfoque intercultural que promueva la paridad de trato entre los diferentes grupos culturales. Por tal motivo, la salud ambiental exige incluir una perspectiva de interculturalidad, a generarse con la comunión de los estándares y criterios sobre la salud occidental y la medicina y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas (Organización Mundial de la Salud; Organización Panamericana de la Salud, s/a).

b. Las obligaciones del Estado

Varios instrumentos internacionales contribuyen en precisar el contenido del derecho a la salud ambiental relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Políticos y Culturales (PIDESC, 1966) lo reafirmó al señalar que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, obligándolos a adoptar medidas para asegurar la efectividad de ese derecho (art. 12). Subraya, asimismo, que no podrá negarse el derecho a personas que pertenezcan a "minorías étnicas" siguiendo el estándar de la no discriminación y reafirmando los derechos culturales (art. 27), dentro de los que se inscriben los sistemas de salud que más adelante retoma el Convenio 169 de la OIT.

La Observación General N.º 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 2000), que interpreta el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), hace precisiones importantes. Ratifica que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, derecho fundamental indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Específicamente, en relación a los pueblos indígenas se observó que en las sociedades autóctonas la salud

84 Extraído desde http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/30588-LEY.pdf

tiene una dimensión colectiva. En ese sentido se señala que el derecho al territorio sano, del que depende, es condición para el ejercicio del derecho a la salud.

La Política Nacional de Salud Ambiental 2011 - 2020 (RM N.° 258-2011/MINSA) consigna la obligación del Estado de "garantizar la protección de la salud de las personas ante los riesgos en el ambiente", señalando que se debe "priorizar la atención de los riesgos a la salud" relacionados con las condiciones ambientales.

Dado que el concepto de salud ambiental es reciente, en el Convenio 169 de la OIT, no figura un artículo que lo proteja expresamente. No obstante, el propio Convenio reconoce tanto el derecho a la salud como el derecho al medioambiente. En su art. 7°, inc. 2, 3 y 4[85], se reconoce la obligación del Estado de brindar las condiciones de vida adecuadas a favor de los pueblos indígenas.

Se concluye que implementar medidas para salvaguardar el medioambiente como la salud de los pueblos indígenas, debería de ser una prioridad para las instituciones del Estado, debido a que, de acuerdo con la noción de desarrollo concebida por los pueblos indígenas, ambos derechos son inseparables.

La conexión entre salud y medioambiente es un tema que ha sido reconocido tanto en jurisprudencia como en la interpretación de nuestras normas. Por un lado, el Tribunal Constitucional (TC) peruano se ha pronunciado en el párr. 2 de la sentencia con Expediente N.° 03816-2009-AA, reconociendo que el derecho a la salud está ampliamente ligado con otras condiciones, como el derecho de gozar de un medioambiente equilibrado. Se aprecia a continuación:

> *« El derecho fundamental a un medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida se encuentra reconocido en el artículo 2. O, inciso 22) de la Constitución. Según su enunciado toda persona tiene la facultad de poder disfrutar o gozar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. En ese sentido, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, pues por intermedio de él las personas humanas desarrollan su vida en condiciones dignas».*

La Constitución en su art. 2° inc. 22, concibe al medioambiente equilibrado como parte fundamental del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en una noción de desarrollo sin salud. El art. 67° establece que el Estado promueve el uso de recursos naturales de forma sostenible, y en el art. 68° se prevé que está obligado a la conservación de la diversidad biológica. De manera que, si bien el Estado puede aprovechar y explotar recursos naturales bajo una premisa de desarrollo nacional, debe incorporar un medioambiente saludable para salvaguardar la salud de las personas.

---

85 Convenio 169 OIT – Art. 7: "(…) 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

[3] Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

[4] Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

Este vínculo se constata en la Ley General de Salud Ley N.º 26842, que establece en el art. 103° que *«La protección del ambiente es responsabilidad del Estado y de las personas naturales y jurídicas, los que tienen la obligación de mantenerla dentro de los estándares que, para preservar la salud de las personas, establece la Autoridad de Salud competente».*

En la misma línea existen propuestas y proyectos de ley que buscan subsanar los vacíos legales en la materia. En mayo de 2018, se presentó el proyecto de *Ley de Salud Ambiental con enfoque intercultural y de pueblos indígenas*[86], busca bien de "regular las acciones de prevención de riesgos ambientales que inciden en la salud humana". Dicho proyecto de ley fue planteado en el marco de la *Política Nacional de Salud Ambiental 2011-2020*, la cual pretende asegurar la vigilancia de la calidad del agua de consumo humano, garantizar la vigilancia de la inocuidad de los alimentos, la calidad del aire y de peligros y alertas en salud ambiental para la ciudadanía peruana. Del mismo modo, busca fortalecer la descentralización en salud ambiental y articular respuestas ante eventuales emergencias y desastres[87].

c. Los efectos de las actividades extractivas en la salud

Las actividades extractivas pueden ocasionar impactos y efectos en la salud como en el ambiente de las comunidades y pueblos indígenas. Existen impactos negativos que formanparte de una cadena originada por la contaminación ambiental dentro de la cual se haya presencia de metales pesados y culmina cuando las sustancias tóxicas ingresan al organismo de las personas. La OMS ha identificado su ciclo de reproducción, convirtiéndose en una cadena peligrosa, e incluso mortal, para la salud.

El inicio de la cadena, a través de la contaminación de la naturaleza por metales pesados, se puede dar por medio del agua: los metales pesados se mezclan con los cuerpos de agua creando manchas negras, entre otras soluciones, que contaminan las plantas y los animales que habitan en el agua; por la tierra: los metales tóxicos contaminan la flora, los cultivos y el suelo, poniendo en riesgo de contaminación a los animales que se desplazan y/o ingieren alimentos en áreas contaminadas; y por medio del aire: la contaminación como producto de vapores generados por metales tóxicos.

El fin de la cadena es cuando los agentes contaminantes ingresan al organismo humano por tres vías, la piel: por absorción mediante el contacto directo con el metal pesado o el río y suelo contaminados; la boca: por ingestión, al comer o beber alimentos contaminados; y la nariz: por inhalación, al respirar aire contaminado. Al ingresar al cuerpo humano los metales pesados elevan los riesgos de contraer enfermedades, visibles o no, aparecer inmediatamente o tener un proceso lento para su manifestación.

d. El Caso Chiriaco

El 25 de enero de 2016 se produjo una fuga de aproximadamente 3 000 barriles de crudo en la progresiva 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, administrado por Petroperú. Como no se procedió con su inmediata limpieza, la situación se agravó días después cuando las fuertes lluvias hicieron que las trampas colocadas por Petroperú colapsaran, produciendo un daño ambiental mayor al expandirse el derrame por el río

86 El proyecto de ley fue presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad el 24 de mayo de 2018.
87 Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, 2011.

Chiriaco, afectando la vida y la salud de decenas de comunidades nativas del pueblo awajún: pakún, wachapea, nazareth y anexos.

Los principales afectados fueron los niños y niñas que respondieron al llamado de representantes de la empresa Petroperú para las *"labores de limpieza"*. Los menores llegaron hasta un sector de la orilla donde se concentraba la sustancia tóxica, portando baldes, botellas y algunos utensilios de cocina, para recoger el petróleo sin ningún tipo de advertencia de los funcionarios sobre los riesgos de esta actividad, ni medidas de seguridad para proteger sus cuerpos y, por ende, su salud.

La Red de Salud de Bagua, en su informe al 30 de diciembre de 2016, identificó 243 personas (de 1 395) expuestas al petróleo sin protección (16%) de las cuales 67 (27,5%) fueron menores de 14 años. El mayor porcentaje de estos se encuentra entre los 15 y 29 años (40,7%). Desde una perspectiva de género, los más expuestos fueron hombres (58,8%). Por cada 100 expuestos, 16 presentaron algún signo sugerente a intoxicación.

Sobre esto el OEFA en la Resolución Directoral 1712-2017-OEFA reconoce que « (…) los efectos negativos de los derrames sobre la salud de los miembros de las comunidades de las áreas afectadas no solo se presentan por el contacto directo con el hidrocarburo, sino por la degradación de los ecosistemas». Asimismo, concluye que:

> *«En virtud a lo expuesto, se encuentra probado que los derrames contaminaron el suelo y las fuentes de agua de las zonas de influencia donde viven diversas comunidades. El hidrocarburo derramado se deslizó por las quebradas y ríos de la zona. Este deslizamiento a las fuentes de alimentos y agua de la población que vivían en la zona de influencia de los derrames. Esta población se encontraba expuesta negativamente en su salud, en la medida que sus fuentes de alimentos y agua se encontraban impactadas con hidrocarburos, lo cual restringió el libre desarrollo de sus actividades tradicionales». (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2017).*

Se demuestra que, en este caso, existen graves vulneraciones al derecho a la salud ambiental de la población en las zonas de influencia de los derrames petroleros, pues se hallan en un estado constante de riesgo y daño real, producto de la exposición a los metales pesados.

e. El Caso Cuninico

La comunidad nativa cuninico está ubicada en el distrito de Urarinas, Loreto, e integrada por miembros del pueblo indígena Kukama, cuya cosmovisión plantea una relación espiritual con el rí, del cual dependen también la satisfacción de necesidades básicas. Dentro de esta comunidad se encuentra el Oleoducto Norperuano, el cual transporta petróleo desde Loreto hasta Piura.

El 30 de junio de 2014, Petroperú, empresa que opera el Oleoducto Norperuano, recibió la llamada de la comunidad cuninico reportando un derrame del oleoducto cerca de una quebrada afluente del río Marañón. Según Petroperú un total de 2 358 barriles (99 036 galones) de petróleo se derramaron en el kilómetro 41+833 del Tramo I del oleoducto, a 9.5 kilómetros en línea recta de la comunidad de cuninico.

A partir de este derrame se realizaron estudios sobre el impacto ambiental que demuestran que las principales fuentes de agua de esta comunidad se encuentran contaminadas con metales pesados y otras sustancias químicas. Las evaluaciones

efectuadas a pobladores kukamas arrojan como resultado que están expuestos a dichas sustancias, un riesgo inminente para su salud. (Amnistía Internacional, 2017)

El OEFA sancionó a Petroperú[88], pues se verificó que no cumplió con remediar las zonas afectadas, con una multa de 2 578 30 UIT (S/. 10 184 285) y ordenando que haga efectivas las medidas correctivas. Sin embargo, a la fecha, dichas medidas siguen sin ser efectuadas.

f. El Caso Cuatro Cuencas: Tigre, Corrientes, Pastaza y Marañón

La situación de los lotes petroleros Lote 192 (llamado Lote 1AB entre los años 1971 y 2015) y Lote 8, son un problema de larga data para las comunidades indígenas, el país y la Amazonía. Ubicados en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, se superponen a territorios de los pueblos quechua, achuar, urarina, kichwa y kukama. Ambos son los lotes petroleros más antiguos del país (operando desde 1970) y los más importantes en términos de producción.

Desde el 2011 las comunidades indígenas y sus organizaciones representativas afectadas sostienen mesas de diálogo con el Estado peruano para afrontar los graves y múltiples impactos socioambientales de la actividad petrolera. Los impactos más críticos son contra la salud y el medioambiente. Nos referiremos al primero.

De acuerdo a los resultados de un estudio toxicológico y epidemiológico realizado por el Instituto Nacional de Salud (INS)[89], la población de las cuatro cuencas se encuentra con metales pesados (Plomo, Arsénico, Bario, Cadmio, Mercurio) e hidrocarburos en su cuerpo por encima de los límites máximos permisibles a nivel nacional e internacional. La situación de niños y niñas (menores de 12 años) es además particularmente preocupante, pues el porcentaje de este grupo presenta niveles por encima de los valores recomendados, más alto que en la población en general (para Plomo, Arsénico y Bario). A esta situación crítica debería sumarse la precaria e insuficiente presencia del sistema nacional de salud en la zona, sin capacidades adecuadas para afrontar el problema en materia de infraestructura, personal, servicio de monitoreo y atención especializada.

En el Lote 8 la situación es tan crítica como en el 192. La empresa operadora es Pluspetrol, que adquirió el lote en el año 1996 luego de que este sea operado por la empresa nacional Petroperú. De acuerdo a contrato, las actividades de la empresa vencen el 2024. Un estudio ambiental integral realizado por el Ministerio del Ambiente entre 2012 y 2013, identificó que al interior del lote suelos, cuerpo de aguas superficiales, sedimentos y aguas de consumo humanos están contaminados con hidrocarburos y metales pesados. Este mismo estudio se hizo en el Lote 1AB, arrojando los mismos resultados.

Esta situación de contaminación, con la cual conviven alrededor de cien comunidades indígenas y alcanza bosque, lagunas, quebradas, río, chacras, zonas de caza y pesca donde la población desarrolla su vida y accede a alimentación, medicina, entre otros recursos. Las comunidades y federaciones indígenas han realizado en reiteradas ocasiones denuncias, protestas y abriendo espacios de diálogo con el Estado. Desde

88 Resolución Directoral N.º 878-2016-OEFA/DFSAI del 24 de junio de 2016.
89 Realizado a pedido de las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT

el 2011, la plataforma de federaciones indígenas PUINAMUDT, conformada por FEDIQUEP; FECONACOR, OPIKAFPOE y ACODECOSPAT, ha planteado al Estado peruano una agenda de puntos que permita se enfrente de manea integral a la problemática. Esta agenda hoy se plasma en actas suscritas por los líderes indígenas de comunidades, organizaciones representativas y autoridades públicas, de nivel nacional y regional.

Estos documentos oficiales (Acta de Lima de marzo 2015, de Teniente López en setiembre 2015, de José Olaya en noviembre de 2015 y de Nuevo Andoas en octubre de 2017) contienen una serie de compromisos del Estado sobre temas de remediación ambiental, salud, saneamiento, consulta previa, educación, entre otros. En Muestra de este nivel incumplimiento es la falta de implementación efectiva de una Plan de Salud Intercultural, el cual fue exigencia de las federaciones señaladas y consta en el Acta de Lima. Sin embargo la implementación del mismo por la Dirección Regional de Salud de Loreto (durante el 2016) y el Ministerio de Salud (desde agosto de 2017) es más que cuestionable por la falta de transparencia en el uso de recursos, las limitantes a asegurar la participación indígena en el plan[90].

Como parte de los cumplimientos se puede destacar el Estudio Técnico Independiente del ex Lote 1AB, realizado por el PNUD por encargo del Ministerio de Energía y Minas (2018)[91], da lineamientos para orientar las actividades de remediación de las áreas afectadas por las actividades y establece recomendaciones de la mayor importancia en conexión con las condiciones para garantizar el derecho a la salud ambiental que podrían ser parte de acciones concretas de la política nacional donde destacamos algunas de ellas.

1. Las normas ambientales aplicables a la industria petrolera no poseen un enfoque sistémico y coherente. Se requiere de una mayor fortaleza del Estado para lograr un efectivo control de los impactos negativos de la actividad petrolera que redunden en la salud del ambiente y los pobladores.
2. Los esfuerzos de remediación no producirán los resultados esperados si no se mejoran las prácticas operacionales y se controlan los impactos de la actividad petrolera de manera significativa.
3. Las operaciones petroleras, con impactos que le son propios, pero que se incrementan cuando la actividad no se desarrolla con altos estándares y se llevan a cabo en un ambiente particularmente frágil que recibe estos impactos puede incrementar la exposición de las poblaciones.
4. Este riesgo e impacto en la salud puede ser mayor cuando las poblaciones, como en el caso de los pueblos indígenas, consumen alimentos que provienen principalmente de ambientes sensibles y contaminados, determinando una sobreexposición ya que la dosis de algún contaminante a través de los alimentos sería mucho mayor para estos colectivos.
5. Se debe realizar con urgencia evaluaciones de riesgo específicas incorporando como instrumentos la Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA).
6. Es posible que los ECA, tal como son aplicados actualmente, no resulten suficientemente protectores de la salud de las personas, por lo que es recomendable utilizar los ERSA a partir de modelos conceptuales específicos con independencia de la comparación con los ECA, siendo que en Perú no hay ECA para suelos bajo condiciones naturales de selva, ni para sedimentos, por lo que se hace necesario

90 Plan elaborado a partir de una propuesta técnica realizada por el equipo técnico de las federaciones FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT.

91 Estudio técnico independiente del ex Lote 1AB. Lineamientos estratégicos para la remediación de los impactos de las operaciones petroleras en el ex Lote 1AB en Loreto, Perú. PNUD, julio de 2018.

realizar estudios sobre los niveles de fondo y de referencia con los cuales puedan ser contrastados los sitios contaminados.

7. En razón de la relación simbiótica de los pueblos indígenas y su ambiente y sus riesgos particulares se debe incorporar en la jerarquización de las acciones de remediación la consideración de la minimización del riesgo de las personas y luego el ambiente.
8. Los procesos de remediación deberían incluir una participación con enfoque intercultural en el marco del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, contribuyendo al desarrollo de una remediación sostenible y socialmente aceptada en las áreas impactadas.

g. Acciones o respuestas del Estado

Si bien el Estado peruano ha desarrollado una serie de principios que sustentan la política de Salud Ambiental, tales como el respeto de la vida en un entorno saludable, enfoque preventivo, entre otros; todavía no existen respuestas concretas ante este tipo de problemas que son sistemáticos en las regiones amazónica y andina. Actualmente, solo se ha diseñado un protocolo general en casos de emergencias ambientales, el cual no ha sido adecuado al enfoque intercultural ni ha tenido participación de los pueblos indígenas. Para ello, es necesario implementar mecanismos de coordinación entre los gobiernos regionales, comunidades, organizaciones indígenas y gobierno central.

En ese sentido, el TC[92] reconoce que se debe dar prioridad al principio precautorio, el cual debe operar en *"(…) situaciones donde se presenten amenazas de un daño a la salud o al medio ambiente y donde no se tenga certeza científica de que dichas amenazas puedan constituir un grave daño"*. Esto implica que el Estado a través de sus sectores ministeriales, sus entidades operativas a nivel nacional y regional cuenten con los recursos personales y técnicos para realizar acciones de prevención y contingencia para prevenir y responder a sucesos de contaminación y brindar las garantías para minimizar y remediar sus efectos.

En el caso de los territorios de los pueblos indígenas, estos sucesos de contaminación y daño al medio ambiente se han vuelto recurrentes y están generando situaciones de emergencia en la salud de las personas en diversas regiones. Lamentablemente, las respuestas del Estado se han limitado a ofrecer respuestas para la contención posterior de estos actos –por ejemplo, mediante la imposición de multas a cargo de la OEFA- es decir, luego de la vulneración al ambiente dejando sin efecto el principio precautorio.

92 Sentencia 02002-2006-AC párr.. 32.



9. DERECHO A LA EDUCACIÓN

El art. 26 del Convenio 169 de la OIT establece la obligación de adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles. Durante años recientes, en el Perú se han implementado políticas y se han reportado avances importantes en materia de educación para la población indígena; no obstante, aún se identifican atrasos al respecto.

A continuación, se presenta la situación de la educación de niños, niñas y adolescentes indígenas, (NNA indígenas) así como la de la educación rural y su relación con el analfabetismo existente en el país.

a. La educación de niñas, niños y adolescentes

Las últimas cifras reportadas en materia de educación para NNA indígenas resultan preocupantes: solo el 23,6% de NNA indígenas reciben servicio educativo con EIB en el nivel primaria de educación básica regular; el 67,2% de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel primario; y, el 52% de adolescentes indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel secundario[93]. Además, llama la atención que en el reciente Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, el Estado peruano haya fijado metas para el 2021 que no mejoran de forma notable esta situación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

93 MINJUSDH. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima: MINJUSDH, 2018, p. 133.

Indicador	Línea base de 2017	Meta al 2021
Porcentaje de NNA indígenas que reciben servicio educativo EIB en el nivel primario.	23,6%	47,1%
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de forma oportuna el nivel primario.	67,2%	76,3%
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de forma oportuna el nivel secundario.	52%	64,1%

Fuente: Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021

Por otro lado, deben notarse los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de 2016, la cual es una evaluación aplicada por el Ministerio de Educación (MINEDU) a todas las escuelas públicas y privadas del país para conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado[94]. A partir de estos datos, se evidencia que el promedio de estudiantes con un nivel satisfactorio[95] en "Lectura" es muy bajo. Por un lado, los estudiantes de 4° de primaria de varios grupos lingüísticos que recibieron EIB dieron como resultado los siguientes porcentajes, según el nivel satisfactorio, en "Lectura" de sus respectivas lenguas originarias[96]: aimara (10,2%), asháninka (5,2%), quechua Cusco-Collao (37,9%), quechua chanka (19,6%) y shipibo-konivo (9,1%). Por otro lado, el mismo grupo de estudiantes dio como resultado los siguientes porcentajes, según el nivel satisfactorio, en "Lectura" del castellano como su segunda lengua: aimara (49,7%), ashánika (17,8%), quechua Cusco-Collao (34,4%), quechua chanka (43,2%) shipibo-konibo (9,5%), otros grupos lingüísticos (13,7%)[97].

Desde el 2016, en el Perú se cuenta con una política sectorial de Educación Intercultural y EIB[98], así como con un Plan Nacional de EIB al 2021[99]. Al presente año, se reportan 21 000 escuelas de EIB funcionando con docentes que trabajan en la creación de material en las lenguas originarias y, hasta el año pasado, se normalizaron 32 de las 47 lenguas originarias existentes, como paso previo para la impresión de materiales educativos[100]. Respecto a esto último, en el actual Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se plantea que recién en el año 2021 se producirían materiales educativos para todas las lenguas[101].

Otro aspecto a señalar es la reducción del presupuesto destinado por el Estado al Programa de Educación Intercultural Bilingüe a más del 50% para el presente año, lo que ha tenido impacto en diversos rubros de la EIB. Ciertamente, el presupuesto pasó de S/. 73 272 638 asignados en 2017 para el acompañamiento pedagógico a instituciones educativas, a S/. 12 573 762 en 2018; asimismo, para la formación de docentes en educación inicial de la EIB, se redujo de S/. 4 507 978 a S/. 2 123 765[102]. Como

94 Extraído desde <https://goo.gl/eHg5bS>.
95 Un nivel satisfactorio implica que el estudiante logró los aprendizajes esperados para el ciclo y está preparado para afrontar los retos del aprendizaje del siguiente ciclo. MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016 [informe]. Lima 2017, p. 3. Extraído desde <https://goo.gl/1ZvUT1>.
96 MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016 [informe]. Lima, 2017, p. 49. Extraído desde <https://goo.gl/1ZvUT1>.
97 MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016 [informe]. Lima, 2017, p. 56. Extraído desde <https://goo.gl/1ZvUT1>.
98 Aprobada mediante Decreto Supremo N.º 006-2016-MINEDU. Aprueban la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe;, publicada el 9 de julio de 2016 en el diario oficial *El Peruano*.
99 Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 629-2016-MINEDU.Aprueban el "Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021";publicada el 15 de diciembre de 2016 en el diario oficial *El Peruano*.
100 MINJUSDH. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima: MINJUSDH, 2018, p. 50.
101 MINJUSDH. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima: MINJUSDH, 2018, p. 50.
102 Defensoría del Pueblo. Nota de prensa N.º 149/OCII/DP/2018. Lima, 22 de abril, 2018. Extraído desde <https://goo.gl/8TvjsW>.

señaló la Defensoría del Pueblo, esta situación refleja el inicio de un debilitamiento en la implementación de la política pública educativa para los pueblos indígenas cuyos avances habían sido significativos en los últimos años[103].

b. La educación rural y el analfabetismo

Si bien en los últimos años la tasa de analfabetismo ha disminuido progresivamente a nivel nacional, las estadísticas reportadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el área rural aún no son alentadoras. Para el 2016, del total de la población de 15 y más años de edad, la tasa de analfabetismo en el área urbana era de 3,7%, mientras que en el área rural el porcentaje asciende a 14,6%[104]. Asimismo, las regiones en las que se concentra principalmente este porcentaje son en la sierra y en la selva, a diferencia de la costa. También debe notarse que, según el rango de edad, la mayoría de personas analfabetas en el Perú tienen 60 o más años de edad (19,2% del total de población analfabeta reportada)[105].

Cabe señalar que el MINEDU ha indicado que no cuenta con información sobre la tasa actual de analfabetismo de personas que se autoidentifican como indígenas[106]. No obstante, ha precisado que en zonas rurales existen -de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares 2016- 703 611 personas analfabetas y 2 612 055 personas que no han concluido la educación básica. De acuerdo al MINEDU, esta población potencial tiene como lengua materna una lengua originaria distinta al castellano. A ellos, está dirigida la propuesta pedagógica "EBA-IB", sobre la cual no se tiene mayor información[107].

Según información brindada por dicho Ministerio, otra de las medidas que aplicará para mejorar la educación en zonas rurales es un programa de alfabetización en las regiones de Ayacucho, Apurímac, Puno, Amazonas, Junín y Huancavelica, que prevé atender en 2018 solo a 799 estudiantes[108]. El MINEDU también ha señalado que viene desarrollando "diversas actividades en los círculos de aprendizaje y la ejecución de acciones de gestión con autoridades locales y comunales". No obstante, no ha precisado en qué consisten estas acciones y actividades[109].

Por último, debe señalarse que en 2017 el TC peruano emitió una sentencia relativa al caso de dos ciudadanas que solicitaban al director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Utcubamba que se les reconozca su derecho a estudiar en el primer grado de educación secundaria, en un colegio de un caserío del departamento de Amazonas[110]. En su resolución, el TC declaró fundada la demanda, así como un *estado de cosas*

103 Defensoría del Pueblo. Nota de prensa N.º 149/OCII/DP/2018. Lima, 22 de abril, 2018. Extraído desde <https://goo.gl/8TvjsW>.

104 INEI. Tasa de Analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, según grupos de edad y ámbito geográfico, 2008-2016 [censo]. Lima: INEI, 2017. Extraído desde <https://goo.gl/ZMaH2t>.

105 INEI. Tasa de Analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, según grupos de edad y ámbito geográfico, 2008-2016 [censo]. Lima: INEI, 2017. Extraído desde <https://goo.gl/ZMaH2t>.

106 El MINEDU ha precisado que su fuente de información es la ENAHO y que recién en el Censo Nacional 2017 se incluyó una pregunta de autoidentificación. En: MINEDU. Oficio N.º 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. Lima, 7 de marzo de 2018.

107 MINEDU. Oficio N.º 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. Lima, 7 de marzo de 2018.

108 MINEDU. Oficio N.º 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. Lima, 7 de marzo de 2018.

109 El MINEDU también informó al IDEHCPUP sobre las Formas de atención diversificada de la educación utilizadas en zonas rurales: Secundaria Tutorial, Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia Estudiantil (SER). La primera alterna una fase en una comunidad núcleo a dos horas a pie del lugar donde vive el estudiante con una fase a distancia llevada a cabo por la comunidad de origen. Existen 32 instituciones de este tipo. La segunda está orientada a la adquisición de capacidades laborales y productivas y alterna la formación en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) y el espacio sociofamiliar. Existen 70 CRFA en el país. Finalmente, la SER brinda un espacio de alojamiento durante todo el período escolar. Se cuentan con 83 instituciones de este tipo. MINEDU. Oficio N.º 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. Lima, 7 de marzo de 2018. Otras medidas para la mejora de la educación en zonas rurales señaladas por el MINEDU son las mejoras en los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONEI), dotación de materiales educativos y acompañamiento a docentes. MINEDU. Oficio N.º 3817-2018-MINEDU/SG-OACIGED. Lima, 22 de marzo de 2018.

110 Tribunal Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2017, recaída en el Expediente N.º 00853-2015-PA/TC.

inconstitucional en el caso de disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas en situación de extrema pobreza en el ámbito rural[111]. Ordenó al MINEDU que diseñe, proponga y ejecute un plan de acción para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural.

Esta declaración del TC se sustenta en la falta de disponibilidad de instituciones educativas y las dificultades en el acceso a la educación en zonas rurales, situación que afecta especialmente a personas en extrema pobreza, entre las cuales hay un alto índice de población indígena. De acuerdo a cifras recientes, en la población indígena o nativa de la Amazonía se presentan los más altos índices de pobreza (26,4%) y de pobreza extrema (10,7%) respecto al total de su población, los cuales superan al promedio nacional[112]. Esta situación ocurre de forma similar con la población quechua y aimara, presentándose también índices de pobreza por encima del promedio.

111 Tribunal Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2017, recaída en el Expediente N.º 00853-2015-PA/TC, fj. 75.

112 INEI. La variable etnicidad en censos y encuestas [diapositiva]. Lima, 2018, p. 12.



10. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA INTERCULTURAL

El art. 26 del Convenio 169 de la OIT prescribe que se deberán tomar medidas para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces. Al respecto, debe indicarse que, desde el Poder Judicial, se han realizado esfuerzos en materia de derechos lingüísticos y culturales, así como en el enfoque intercultural en la labor jurisdiccional, los cuales desarrollamos a continuación.

a. Los derechos lingüísticos y culturales en el Poder Judicial

El Poder Judicial peruano ha implementado para las Cortes Superiores de Justicia el Módulo de búsqueda del *Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias*[113], en el cual, actualmente, están registrados 26 intérpretes a nivel nacional, distribuidos de modo que tal actividad se encuentra disponible en siete distritos judiciales y en un total de doce lenguas de este tipo. Si bien destaca la implementación de este registro, llama la atención el reducido número de intérpretes con los que cuentan las Cortes Superiores de Justicia en los 34 distritos judiciales, lo cual amerita impulsar políticas para aumentar tanto el número como el alcance de estos a nivel nacional.

Según información proporcionada por el Poder Judicial, el número de intérpretes acreditados para participar en procesos judiciales es de 81 personas. Estos representan a las lenguas indígenas aimara, asháninka, awajún, harakbut, jaqaru, matsigenka, quechua, shipibo, tikuna, urarina, wampis y yánesha[114]. Si bien se reportan un mayor número de intérpretes para procesos judiciales en general, en contraposición de aquellos registrados en las Cortes Superiores de Justicia, resulta de igual forma un número reducido de personas a nivel nacional.

113 Poder Judicial. Módulo de búsqueda del "Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias. Mediante la Resolución Administrativa N.º 011-2016-CE-PJ del 27 de enero de 2016. Consultado el 5/3/2018. Extraído desde <https://goo.gl/owQiBz>.

114 Información obtenida como parte de la solicitud de acceso a la información pública presentada al Poder Judicial el 23 de febrero de 2018. Poder Judicial. Oficio N.º 120-2018-ONAJUP-CE-PJ. Lima, 10 de abril de 2018.

En 2017 se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1342, que tiene por objeto facilitar el acceso al contenido de las decisiones jurisdiccionales en todos los niveles[115] y que, entre otras disposiciones, establece que las localidades en las que la población mayoritaria hable una lengua originaria, los puestos para cubrir las plazas del personal que labora en las instituciones de la administración de justicia deben, preferentemente, ser ocupadas por personas que conocen y pueden comunicarse en el idioma de la población local[116]. Al respecto, debe advertirse que se encuentra pendiente la existencia de registro de operadores del sistema de justicia y personal administrativo del Poder Judicial y del Ministerio Público que conozcan y se comuniquen en el idioma originario de la localidad donde laboran[117].

De otro lado, cabe señalar que, de acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), solo existen a nivel nacional 6 defensores públicos asignados en materia de asuntos indígenas, los cuales tienen como especialidad la defensa penal. Además, los 119 defensores públicos que dominan lenguas originarias hablan solo quechua (106) o aimara (13)[118], dejando de lado las otras lenguas originarias que tiene el Perú.

b. Enfoque intercultural en la labor jurisdiccional

En primer lugar, respecto a la ley de coordinación intercultural entre los sistemas de justicia, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú prescribe lo siguiente:

> *«Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La Ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial».*

Si bien nuestra Carta Magna está vigente desde 1993, a la fecha no se ha promulgado ninguna ley sobre coordinación intercultural. En 2016, se presentó un Proyecto de Ley que propone desarrollar el referido artículo, estableciendo los principios, las políticas, los criterios y las reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria[119]; no obstante, el Congreso de la República aún no debate sobre esta propuesta legislativa.

Por otro lado, debe señalarse la existencia de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP), órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Esta Oficina tiene entre sus ejes estratégicos el fortalecimiento de la justicia de paz, coordinación de actividades de información y capacitación sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como en materia de interculturalidad y pluralismo jurídico[120].

---

115 Art. 1 del Decreto Legislativo N.º 1342, Decreto Legislativo que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales; publicado el 7 de enero de 2017 en el diario oficial *El Peruano*.

116 Art. 4 del Decreto Legislativo N.º 1342, Decreto Legislativo que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales; publicado el 7 de enero de 2017 en el diario oficial *El Peruano*.

117 El actual Plan Nacional de Derechos Humanos ha establecido dicha meta para el año 2021. MINJUSDH. Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2021. Lima: MINJUSDH, 2018, p. 135.

118 Información obtenida como parte de la solicitud de acceso a la información pública presentada al MINJUSDH el 1 de marzo de 2018. MINJUSDH. Carta N.º 119-2018/ OGA-TRANSP. Lima, 19 de marzo de 2018.

119 Congreso de la República. Proyecto de Ley N.º 00773/2016-CR. Lima, 14 de diciembre, 2016. Extraído desde: <https://goo.gl/MYQq6D>.

120 ONAJUP. Nosotros. Consultado el 5/3/ 2018. Extraído desde <https://goo.gl/Zpc3VM>.

De acuerdo a la información proporcionada por el Poder Judicial, a través de la ONAJUP, en los últimos años, el diseño de la política judicial orientada a garantizar el acceso a la justicia y los derechos de las personas cultural y étnicamente diferentes en el fuero ordinario, se ha producido sobre la base de cuatro pilares[121]: (i) creación de organismos especializados en justicia de paz y justicia intercultural; (ii) desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas; (iii) diseño de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre jurisdicción especial y ordinaria; y, (iv) creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros.

A pesar de los esfuerzos del Poder Judicial por incorporar el enfoque intercultural en su trabajo, en la práctica, los operadores de justicia desconocen el contenido del derecho a la identidad en el caso de miembros de pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de Walter Aduviri, líder indígena aimara, quien en 2017 fue condenado a siete años de pena privativa de libertad por delito de disturbios ante la autorización de un proyecto minero en Puno; este fue resuelto por la Corte Superior de Justicia de Puno el 18 de julio de 2017 con una sentencia que señala:

> «*El acusado Aduviri Calisaya si bien es natural de la comunidad Aimara de Llustá —hecho no cuestionado—, empero es una persona que ha salido de su medio social, así al tiempo de la comisión de los hechos de disturbios, contaba con instrucción superior, pues tal como el propio imputado en el acto del juicio oral ha señalado ser Contador Público, así como haber cursado estudios de Maestría y Doctorado, por tanto se encontraba en condiciones de comprender la antijuridicidad de su conducta, en condiciones de comprender plenamente que causar daños a locales públicos y privados, impedir a chicotazos a los pobladores de la ciudad de Puno, afectando su derecho a la libertad de tránsito, era malo y contrario al derecho, desde cualquier enfoque cultural, sociológico y antropológico*[122]».

De este modo, la instancia judicial que conoció este asunto determinó que Aduviri no era indígena por los estudios superiores que obtuvo. Este hecho es un precedente que da cuenta que, pese a los avances normativos e institucionales, en la práctica hay acciones que los contradicen y generan violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, por lo que quedan acciones para fortalecer su protección efectiva.

Por último, resulta positivo señalar que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cuenta con oficinas implementadas con el Registro Civil Bilingüe. Estas tienen como objetivo principal brindar mayores facilidades a las personas que tienen una lengua materna distinta del idioma español, para que puedan realizar diversos procedimientos en el registro civil con soporte oral y escrito en su lengua originaria[123]. Según información proporcionada por RENIEC, actualmente se cuenta con 302 oficinas de este tipo, las cuales están distribuidas en poco más del 50% de los departamentos del Perú y contemplan solo a siete lenguas distintas al español[124]. De este modo, aún queda pendiente implementar este tipo de oficinas a nivel nacional y contemplar un mayor número de idiomas originarios.

121 Información obtenida como parte de la solicitud de acceso a la información pública presentada al Poder Judicial el 23 de febrero de 2018. Poder Judicial. Oficio N.º 120-2018-ONAJUP-CE-PJ. Lima, 10 de abril de 2018.

122 Corte Superior de Justicia de Puno, Juzgado Penal Colegiado. Expediente N.º 00682-2011-7-2101-JR-PE-02. Sentencia del 18 de julio de 2017, fj. 10.3. En el caso se denunció a 10 indígenas aimaras de la región de Puno, Perú.

123 RENIEC. Registro Civil Bilingüe. Consultado el 6/3/2018. Extraído desde: <https://goo.gl/z8xNGB>.

124 Las oficinas con el Registro Civil Bilingüe están distribuidas en solo 13 de los 24 departamentos del Perú. RENIEC. Carta N.º 000116-2018/SGEN/OAD/RENIEC del 28 de febrero de 2018, p. 2.



11. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Hasta 1979 el sistema jurídico en el país prohibía que las personas analfabetas ejercieran el derecho al sufragio, tampoco postular a un cargo de elección popular. Se discriminaba a las personas indígenas. Con la Constitución Política de 1979 se eliminó este acápite; sin embargo, en la práctica, la escasa participación de los pueblos indígenas ha continuado.

a. Mecanismos para incentivar la participación electoral

Con la reforma constitucional del 2005 a la Constitución Política de 1993 se estableció en nuestro sistema electoral un sistema de cuotas para las personas indígenas, solo se hizo para los gobiernos regionales y locales, no para la representación electoral en el Congreso[125].

La legislación para las elecciones municipales y regionales contempla la obligatoriedad de incorporar esta cuota indígena (que constitucionalmente aún se llama de comunidades nativas y pueblos originarios). La cuota electoral indígena es para las listas de postulación a los gobiernos regionales o locales, ya sea de partidos políticos o movimientos regionales. Esta cuota es de 15%. Para el proceso electoral de 2010, elecciones regionales y municipales, los departamentos que tenían acceso a esta cuota eran 13.

De acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para el proceso electoral de 2014 fue de 16 consejeras o consejos indígenas de 274, es decir 5,8% de consejeros indígenas a

125 Art. 191 de la Constitución Política del Perú.

nivel nacional; y 115 regidores indígenas de 10 526, es decir 1% de regidores indígenas a nivel nacional.

b. Dificultades para el ejercicio de la actividad política

- **Identificación indígena.** Las cifras demuestran que la participación política si bien ha aumentado, aún es muy escasa. El JNE ha señalado que uno de los mayores problemas para acceder a las cuotas es que si bien el principal criterio es la autoidentificación (que la persona se reconozca y se asuma indígena), el requisito de que esta autoidentificación sea refrendada por el jefe o representante de la comunidad o ante el juez de paz de la circunscripción ha generado trabas. Esto debido a que, para la probanza o acreditación de la denominada cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios, el Estado peruano aún no ha desarrollado los instrumentos idóneos que faciliten la identificación de ciudadanos y ciudadanas que invoquen la condición de indígena. Por lo que en la actualidad no se cuenta con un padrón electoral que contenga dicha información. Además, la autoidentificación indígena no se sustenta siempre con un dato objetivo contenido en el DNI (como el sexo o edad), sino que su asunción es subjetiva.[126]
- **Abandono de las formas tradicionales de organización para participar en política electoral.** Se exige a los pueblos indígenas que se incorporen a los partidos políticos, y los pueblos indígenas han aceptado estas condiciones. Esta asimilación que desde una perspectiva no indígena parece algo obvio, es sin embargo una opción controversial, debido a que los partidos políticos no son una forma de organización propia de los pueblos indígenas peruanos, además se debe tomar en cuenta que la estructura de los partidos políticos se encuentra en crisis en el Perú.[127]

c. Propuestas para una reforma intercultural

- **De cuotas a escaños**. El sistema de cuotas corresponde a una política multicultural que busca dar mayor participación a los pueblos indígenas dentro de un contexto de tolerancia y sin modificar las estructuras del sistema electoral. Se propone que además de la cuota en las listas electorales, también se designe un número determinado de escaños en los cargos legislativos a nivel local, regional y central: regidurías municipales, consejerías regionales y Congreso de la República.
- **Participación de organizaciones indígena en la contienda electoral.** El Estado debe adaptarse al sistema de organización de los Pueblos Indígenas y tomar en cuenta las organizaciones y sus métodos y tiempos para tomar decisiones. En las circunscripciones con presencia indígena el Estado debería aceptar la participación de estas organizaciones, y no pedir que las y los indígenas se sumen a los partidos y movimientos y acepten sus reglas, sino aceptar las reglas de convivencia y toma de decisiones indígenas.[128]

---

126 Consideración general N.º 3 RESOLUCIÓN N.° 1676-2014-JNE

127 Salmón, E. Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina. Participación Política Indígena de la fundación Konrad Adenauer y fundación Konrad Adenauer. La Paz,2011; p.286.

128 "215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, **pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes**, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, **tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado**. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario "[e]l fortalecimiento de los partidos y de

RECOMENDACIONES



Información e identificación de los pueblos indígenas

1. Reconocer la existencia de los pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios de autoidentificación como colectividades originarias que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, como personas jurídicas de derecho público, así como su derecho a su autonomía de organización, y en el uso y administración de sus tierras y territorios.
2. Modificar las normas nacionales que contravengan los criterios de identificación de los pueblos indígenas del art. 1 del Convenio 169 de la OIT, armonizando los diversos instrumentos legales existentes.
3. Establecer un mecanismo para el registro de las personas jurídicas, pueblo indígena u originario de derecho público, a base de la autoidentificación y solicitud de parte; desarrollar políticas públicas que coadyuven al ejercicio de la autonomía y la cooperación entre las comunidades y el Estado peruano.
4. Coordinar, integrar y consolidar la Base de Datos de Pueblos Indígenas, como instrumento administrativo del Ministerio de Cultura con otras fuentes de información sobre el reconocimiento de comunidades campesinas y nativas que han sido identificadas como parte de pueblos indígenas en instancias gubernamentales como el Ministerio de Agricultura y los Gobiernos regionales.

otras organizaciones políticas". Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de junio de 2005, 215.

Institucionalidad estatal indígena

1. Impulsar y brindar las condiciones institucionales, jurídicas y presupuestales para la creación de una entidad pública autónoma, y de rango ministerial, que permita la participación directa de los pueblos indígenas.
2. Evaluar con participación de las organizaciones indígenas nacionales y regionales las funciones y el alcance del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), creado por el MINCU, con el objetivo de transitar hacia una institucionalidad representativa más legítima para los pueblos indígenas.

Tierras y territorios

1. Derogar, modificar o suspender, según corresponda, la aplicación de las normas aprobadas durante el actual Gobierno (D.L. N.º 1333, D.L. N.º 1330, D.L. N.º 1251, Ley N.º 30723) y archivar/modificar los Proyectos de Ley N.º 1718-2017-PE y N.º 2145-2017-PE.
2. Crear una política pública nacional con partida presupuestaria que atienda la seguridad territorial de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.
3. Garantizar la función proactiva del Viceministerio de Interculturalidad respecto al derecho a la tierra y territorio de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

Consulta previa, libre e informada

1. Revisar la normatividad sectorial que implementa la consulta para ajustarla a los estándares internacionales y fortalecer el rol del Ministerio de Cultura.
2. Incrementar la participación de los pueblos indígenas en la definición de las medidas a consultar. Garantizar que un enfoque de género.
3. Modificar la normatividad de la Consulta Previa para ampliarla a proyectos de construcción de infraestructura de provisión de los servicios públicos, y para el otorgamiento de concesiones sobre tierras y territorios indígenas y ancestrales.
4. Devolver a la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta, su objeto y funciones iniciales: dar seguimiento a la implementación del derecho a la consulta y proponer las mejoras necesarias en herramientas, instrumentos y marco normativo.

Mujeres indígenas

1. Promover la inclusión de las mujeres como comuneras calificadas en los padrones y estatutos comunales, así como su participación en la toma de decisiones sobre sus derechos, en especial, en los procesos de Consulta Previa.
2. Crear programas y mecanismos efectivos que garanticen el derecho a la educación, con énfasis en la educación secundaria y superior, así como a condiciones laborales y económicas dignas e igualitarias.
3. Adecuar el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia de Género a la realidad de los pueblos indígenas, incorporando el enfoque intercultural.

Criminalización de la protesta y defensa de los derechos humanos

1. Adoptar reformas legislativas que modifiquen la política criminal del Estado en cuanto a la protección del orden interno para garantizar el ejercicio libre y legítimo de la protesta social, entendido como un mecanismo de crítica y resistencia frente a la imposición de decisiones que arriesgan los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas y originarios.
2. Detener la privatización de la Policía Nacional por ser una institución pública y de servicio a la ciudadanía peruana. Entre el escepticismo y la expectativa, esperamos que muchas de las reformas urgentes y necesarias al respecto de sus funciones y facultades, se hagan realidad en el corto o mediano plazo y en beneficio de la población, en especial de la más desprotegida.
3. Respetar y resguardar los cimientos de la identidad cultural de los pueblos indígenas en los procesos de consulta previa, decisión, participación y procesamiento de sus demandas, sin que suponga aumentar las brechas de desigualdad, en relación al resto de la sociedad.
4. Incorporar principios de interculturalidad, género y transformación de conflictos en el tratamiento de los conflictos sociales en el país, especialmente en aquellos que surgen por la calificación, sin consulta previa, de territorios indígenas y ancestrales, como zonas de influencia o de interés nacional minero, petrolero, gasífero, hidroeléctrico, entre otros rubros.

Pueblos indígenas en situación de aislamiento

1. Modificar la Ley N.º 28736 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES, para que las reservas territoriales categorizadas como reservas indígenas, cuenten con una protección integral y sin excepciones a su intangibilidad territorial.
2. Realizar las acciones pertinentes para identificar la fuente de contaminación por mercurio que afecta al pueblo Nahua. Tomar medidas efectivas que protejansus derechos fundamentales.
3. Realizar las medidas administrativas y judiciales necesarias para garantizar los derechos de las Poblaciones Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial que habitan la Reserva Territorial Indígena Kugapakori, Nahua, Nanti y otras reservas.

Salud ambiental e intercultural

1. Adoptar e implementar una política nacional de salud ambiental y humana que atienda a la población indígena expuesta o con presencia de metales pesados en su organismo.
2. Implementar la Política Sectorial de Salud Intercultural aprobada con participación activa de los pueblos indígenas.
3. Implementar las recomendaciones del Estudio Técnico Independiente del ex Lote 1AB, realizado por el PNUD por encargo del Ministerio de Energía y Minas.

Derecho a la educación

1. Fortalecer la protección del derecho a la educación, garantizando su accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad de manera oportuna.
2. Revertir la reducción del presupuesto del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), en más del 50%. Incrementarlo gradualmente.
3. Reducir el analfabetismo en las poblaciones de 55 pueblos indígenas organizados en más de 10 000 comunidades campesinas y nativas.

Administración de justicia e interculturalidad

1. Fortalecer la protección del derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas, incrementando el número de intérpretes y defensores públicos con dominio de lenguas indígenas u originarias, así como la creación de un registro de operadores de justicia que dominen dichos idiomas.
2. Promover convocatorias de defensores públicos con dominio de lenguas distintas al español y al quechua en las regiones pertinentes.
3. Establecer programas de capacitación dirigidos a los operadores de justicia para la aplicación de un enfoque intercultural en los procesos judiciales, con especial énfasis en las regiones con mayor presencia de población indígena.

Participación política

1. Creación del distrito electoral indígena para asegurar la representación política de los pueblos indígenas u originarios en el parlamento de la república, los gobiernos regionales y locales.

PREGUNTAS

1. ¿Cuál es la situación de la identificación de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, y rondas campesinas?
2. ¿Existe un registro de cifras oficiales, actualizadas, acerca de cuáles son y dónde se ubican los pueblos indígenas, comunidades y rondas campesinas en el Perú?
3. ¿A siete años de iniciado el Estado peruano el proceso de implementación del derecho a la consulta previa, existe un balance de los progresos, problemas y desafíos en materia de consulta previa? ¿Qué se debe mejorar?
4. ¿Cuál es la situación sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas y comunidades del Perú, cuántas están tituladas. Cuáles son los problemas respecto a la superposición de otros derechos?



AIDESEP
CNA
ONAMIAP
CCP Confederación Campesina del Perú
FEMUCARINAP Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
CUNARC
UNCA - PERU

Paz y Esperanza
APRODEH
EQUIDAD Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos
SER
CAAAP Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
COMISEDH
CooperAccion
DAR Derecho Ambiente y Recursos Naturales
EarthRights International
Forum Solidaridad Peru
Fedepaz
OXFAM
idl Instituto de Defensa Legal
IDLADS
Instituto del Bien Común
IWGIA
muqui
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
SERVINDI

